This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 625

FRANCE

1
1851

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

I

SEC
EST
Olivart.
NÚM. OBRAS 316
VOL 6404

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
BAR-LE-DUC

299

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES PRINCIPALES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789

PAR A. BATBIE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Avocat à la Cour d'Appel, Sénateur,
Ancien Ministre de l'Instruction publique et des Cultes

DEUXIÈME ÉDITION

REMANIÉE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE

TOME PREMIER

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires-Editeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1885

6

BAT

Fo-T
B3282d
E.2

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.

L'INDIVIDU ET L'ÉTAT.

Y a-t-il opposition entre l'individu et l'État?

Les limites entre l'individu et l'État seront-elles jamais fixées? N'y aura-t-il pas éternellement entre eux des sujets de querelle? Pendant des siècles, l'État a été dominant; l'histoire n'est même que la longue série des efforts qui ont été faits pour affranchir l'individu. Aujourd'hui les choses ont été conduites au point que les organes de l'État sont, presque partout, créés par la somme des volontés individuelles; mais la concorde n'est pas sortie de cette transformation, et bien que le pouvoir se constitue de bas en haut, la difficulté n'est pas moindre qu'au temps où l'autorité s'imposait de haut. Cela tient à la révolution économique qui s'est faite parallèlement à la révolution politique.

Que l'autorité monte ou descende, la société a des besoins variables suivant les temps, peu nombreux à l'origine, très complexes dans les civilisations avancées, inévitables quel

que soit le régime, et auxquels il faut donner satisfaction par l'initiative individuelle, si c'est possible, par l'État si c'est nécessaire. Or, l'individu bien qu'il soit aujourd'hui plus libre, plus fort, plus maître de ses actions, n'a cependant qu'une force hors de proportion avec les affaires énormes dont l'entreprise est nécessaire pour répondre aux besoins croissants des hommes vivant en société. L'esprit d'association même ne suffit pas toujours à ces colossales entreprises et il faut que là où ce ressort manque, la plus puissante des associations, celle que comprend toutes les forces, l'État, supplée à l'insuffisance de l'individu ou des sociétés privées. L'impuissance de l'individu rend nécessaire le secours de l'État et comme le premier de ces deux éléments n'est pas une quantité fixe, on peut, sans témérité, affirmer qu'il y aura toujours là un problème à résoudre suivant les temps et les pays.

Il est arrivé, pour ce problème, ce qui s'est produit pour toutes les querelles philosophiques que la discussion n'a pas réussi à pacifier. Après de longues controverses sans résultat, la pensée est venue à quelques écrivains lassés par ces interminables débats, de se demander si on ne se battait pas sur une question artificielle, scolastique, bonne pour l'argumentation mais dépourvue de valeur pratique. Ce qui est accordé à l'individu est-il donc perdu pour l'État? L'État au contraire ne profite-t-il pas de l'accroissement de force de tous ses membres? D'un autre côté, l'augmentation de la puissance et de la vie collectives n'a-t-elle pas pour conséquence d'élever, de diversifier, de multiplier l'existence des citoyens? L'opposition, disent ces conciliateurs, n'existe donc pas ou du moins n'existe plus; car si, dans les cités antiques, tour à tour l'individu a été sacrifié à la grandeur factice de la République ou l'ordre dans l'État livré aux exigences d'une foule indisciplinée, la solidarité est la loi des sociétés modernes. Ce qui

était jadis une contradiction est devenu une harmonie[1].

Il serait bien extraordinaire qu'en devenant plus complexes, les rapports de l'individu et de l'État fussent devenus plus faciles; et cependant il faudrait que cette proposition fût vraie, bien qu'elle semble impliquer contradiction, si réellement le problème avait été éliminé par la mystérieuse puissance de l'évolution sociale. Or, il n'est pas douteux que l'État moderne est plus grand que la cité antique; que les citoyens sont plus nombreux dans nos monarchies et républiques où tout le monde est libre, où chacun jouit de ses droits civils ou politiques, tandis que dans l'antiquité les esclaves ne comptaient pas au nombre des citoyens; que les rapports du maître avec le travail servile étaient fort simples et n'admettaient pas de discussion. Les rapports du capitaliste avec le travail libre sont, au contraire, de notre temps la cause permanente de toutes les agitations et la source de toutes les menaces révolutionnaires. Avec de tels changements dans les éléments constitutifs des sociétés, il est certain au contraire — on peut l'affirmer *à priori* — que le problème est devenu plus profond et que la difficulté de le résoudre s'est aggravée. La plus légère observation de ce qui se passe autour de nous conduit à la même conclusion.

Il est sans doute impossible de méconnaître que le développement de la civilisation, de quelque côté qu'il vienne, profite à tous, et que les individus comme l'État en ont leur part. Ce n'est pas sur le résultat que l'État et l'individu

[1] « Longtemps, dit M. Alfred Fouillée, l'individu s'est persuadé que ce qu'il donnait à la société il le perdait pour soi; longtemps aussi la société a cru que ce qu'elle accordait à l'individu elle se l'enlevait à elle-même, comme un corps qui craindrait de laisser ses membres se développer et les emprisonnerait pour accroître sa propre force. De là cette vieille antithèse entre l'État et l'individu que caractérise l'esprit antique et dont l'esprit moderne s'affranchit en montrant une harmonie dans ce qu'on prenait pour une opposition (*Science sociale*, Introduction).

peuvent être en opposition. Ce qui les divise c'est la coopération pour le réaliser, c'est le *modus vivendi* à établir entre eux pendant la marche vers le but. Est-ce par l'initiative individuelle que le bien commun à tous sera produit? Y arrivera-t-on, au contraire, par une concentration puissante qui substitue la force collective à l'infirmité individuelle? Pareil débat s'élève toutes les fois qu'il y a un partage à faire. On peut être d'accord pour augmenter la masse à partager et se diviser sur la part qui doit revenir à chacun soit dans la collaboration soit dans le profit.

Oui, le problème existe encore; il est même étendu, aggravé par l'avènement des masses à la vie publique et par la suppression des classes; car aujourd'hui les individus, tous légalement égaux, se trouvent en présence de l'État sans intermédiaire, sans institutions qui amortissent la rencontre, sans modérateurs qui ralentissent le choc. Il faut donc se mettre à la recherche de la solution, s'il y en a de possible, ou au moins déterminer dans quelle mesure le problème est soluble.

I.

La société est nécessaire.

Entre nos besoins et les moyens que chacun de nous a de leur donner satisfaction, il y a une distance énorme et cette inégalité rend la société nécessaire.

Les besoins de l'homme, en effet, sont nombreux; ils vont en s'accroissant et se diversifiant; il serait difficile de dire si leur augmentation sera indéfinie, mais il est certain que la limite n'a pas encore été trouvée. Ses apti-

tudes, à la vérité, sont aussi fort variées et quelque direction qu'il choisisse, chacun de nous, à quelques exceptions près, acquiert la capacité nécessaire à l'exercice de sa profession. Mais tandis qu'il a tous les besoins à la fois, chacun de nous ne peut acquérir qu'un petit nombre de talents pour produire les objets de consommation. Le progrès professionnel consiste même à se spécialiser et partout le perfectionnement de la fabrication correspond à la limitation des tâches. Ainsi l'homme a tous les besoins simultanément, tandis qu'il ne pourrait avoir que successivement plusieurs aptitudes professionnelles et le changement de profession ne serait assurément pas favorable à la production; celle qu'il adopterait aujourd'hui lui ferait oublier celle qu'il exerçait hier et en passant d'un métier à l'autre, il ferait les deux médiocrement, soit pour la qualité, soit pour la quantité. La division du travail est donc indispensable et sans la réciprocité des services celui qu'on a nommé « le Roi de la création » serait le plus misérable des habitants de notre petite planète. On l'a souvent dit, si chacun de nous était obligé de se procurer par ses efforts la nourriture, le vêtement, le logement et les nombreux objets que ces trois mots comprennent, il aurait à envier le sort des animaux qui naissent vêtus, qui vivent des produits spontanés du sol et qui trouvent à s'abriter dans quelque accident de terrain. Mais la division du travail fait que chacun de nous travaille pour tous et que l'échange des superflus donne le nécessaire à tout producteur.

La division du travail implique la vie en société. La société est donc un fait nécessaire et bien loin que la vie extrasociale soit l'*état de la nature*, il est évident qu'elle ne peut être qu'un fait accidentel. On cite des exemples d'isolement forcé ou volontaire; des ouvrages d'imagination ont intéressé les lecteurs du monde civilisé aux travaux de naufragés condamnés à tout tirer de leur industrie; l'habileté du récit a

fait que nous avons trouvé du charme à cette existence affranchie de nos querelles, de nos jalousies, de nos sentiments de malveillance. Mais l'isolement forcé ou volontaire a toujours été inséparable de la misère toutes les fois qu'il n'a pas été soulagé par l'assistance, et les jeunes lecteurs de Robinson ne remarquent pas assez que la plus grande joie de leur héros est causée par l'arrivée d'un semblable, c'est-à-dire par un commencement de société[1]. « A proprement parler, dit M. Vacherot, ce n'est pas la société qui est l'abstraction et l'individu la réalité; c'est au contraire la société qui est la réalité et l'individu l'abstraction. En un mot, l'état de nature c'est l'état social. La psychologie et l'histoire n'en connaissent point d'autre[2]. »

II.

De la famille et des origines de la société.

La famille est le commencement de la société; la longue enfance de l'homme l'y retient par des liens puissants. Cette attache est d'autant plus forte à l'origine que les enfants ont besoin les uns des autres. Ils restent donc groupés sous l'autorité du père ou du chef de la famille; celui-ci est d'autant plus puissant que ses enfants sont plus nombreux et le bien-être de tous est intéressé à la multiplication parce

[1] « Il n'y a pas, dit M. Jules Simon, jusqu'à notre corps qui ne nous avertisse de notre condition. Nous ne sommes pas armés pour la défense, nous ne sommes pas protégés contre le froid et la faim; nous avons tout à faire et à faire en commun. Dieu a même voulu que l'enfance de l'homme fût la plus longue de toutes les enfances, afin de nous habituer à la société par la famille. — La Société n'est donc pas un fait humain, quoiqu'en dise Rousseau » (*La liberté*, 3e édit., p. 320).

[2] *La démocratie*, p. 22.

que de la quantité des collaborateurs dépend la variété des produits. Tous travaillent pour la communauté domestique ou plutôt pour le père, et c'est celui-ci qui distribue, par voie d'autorité, les différents produits entre les membres de sa famille. C'est là le caractère de la vie patriarcale; la famille y est une communauté où la répartition des fruits appartient au père ou à l'aïeul. Cette division est un acte de puissance; le chef peut tenir compte des besoins, même quand ces besoins ne sont pas en proportion des mérites. Le sentiment de la justice y aura plus ou moins de place suivant le caractère de l'homme qui distribuera; quelquefois aussi suivant son intérêt à ménager les susceptibilités des enfants; mais ce sont là des dispositions personnelles. Le patriarche n'est pas en présence de droits à respecter; tous les fruits lui appartiennent et il en dispose suivant son jugement et à sa volonté[1].

L'accroissement de la famille patriarcale finit par donner à la communauté un tel développement que le chef ne connaissant plus tous les membres, son autorité ne peut pas atteindre toutes les parties. Il faut alors ou qu'une portion se détache pour créer une autre famille ou qu'on établisse des chefs secondaires sous l'autorité du chef commun.

Les familles, séparées ou réunies, commencent par vivre à l'état nomade. Quand la terre est épuisée par une culture rudimentaire, elles vont chercher plus loin des terres nouvelles pour y recommencer le même genre d'exploitation agricole. Peut-être reviendront-elles plus tard à la place qu'elles abandonnent quand la terre sera reposée par une longue jachère; mais en attendant il faut se déplacer pour

[1] C'est l'idée de la vie patriarcale qui avait conduit Fourrier à sa formule de répartition : « à chacun suivant ses besoins. » Il y a cependant une différence entre la vie patriarcale et la distribution imaginée par Fourrier. Dans le phalanstère, chacun a droit aux fruits suivant ses besoins. Dans la vie patriarcale, il n'y a de droit que pour le chef de la famille.

vivre et chercher ailleurs ce que le premier établissement ne donne plus.

Comment se fit le passage de la vie nomade à la vie sédentaire[1]? C'est là un problème difficile, que l'érudition historique n'a pas pleinement résolu, qui a donné lieu à bien des conjectures ou hypothèses, sur lequel on ne cessera pas de disserter. La transformation s'est faite sous l'action de causes diverses et d'après des manières qui n'ont pas été les mêmes partout; elle ne s'est nulle part accomplie brusquement, par un passage subit de la vie nomade à la vie sédentaire. Ces deux états ont presque toujours longtemps coexisté, les uns restant nomades et les autres se fixant au sol, chacun prenant sa résolution suivant son caractère et ses goûts. On n'arriva pas immédiatement à la propriété individuelle et souvent on commença par la propriété collective et familiale; parfois cette communauté dura longtemps et même ne cessa jamais complètement[2]. Quelles furent les causes principales du changement?

Les nomades étaient obligés, en se déplaçant, de quitter les sépultures des chefs qu'ils avaient respectés ou celles des

[1] Le passage de la vie nomade à la vie sédentaire n'a pas lieu en tous lieux et en tout temps. L'évolution sociale ne se fait pas partout suivant les mêmes règles, et on peut citer des cas où l'état social demeure stationnaire. Les Arabes en Algérie restent nomades et l'exemple de la civilisation conquérante ne les a pas déterminés à se fixer, pas plus que l'exemple des peuplades autocthones de la région des montagnes. Cette persévérance tient à deux causes : 1° au caractère de la population; 2° à ce que la vie nomade est un moyen de combattre l'occupation française. S'ils avaient eu des établissements fixes, ils auraient résisté moins longtemps qu'ils n'ont pu le faire aux forces militaires de la conquête. L'état nomade qui est en général défavorable à la défense s'est trouvé, par exception, être en Algérie un moyen de prolonger la lutte.

[2] Un débat fort intéressant a eu lieu à l'Académie des *Sciences morales et politiques*, sur la propriété chez les Germains entre MM. Fustel de Coulanges, Glasson et Aucoc dans la séance du 20 décembre 1884 (V. *Journal des débats* du 25 décembre).

frères qu'ils avaient aimés. Abandonner ces choses saintes (car dans l'antiquité, la sépulture était *res sancta*), les laisser exposées sans défense aux injures des passantsé tait pour les hommes de la tribu une nécessité douloureuse. On chercha et on trouva le moyen de s'établir à demeure, en prévenant par un système d'assolement l'épuisement du sol. C'estun e pensée religieuse qui inspira les recherches et les efforts pour substituer la culture fixe à la culture mobile. Ainsi le plus grand progrès de la civilisation, le premier au moins, est dû à la religion. Cette influence se trouve partout à l'origine; elle préside à la fondation des villes et forme le centre autour duquel se groupent les ouvriers des champs[1].

[1] M. Fustel de Coulanges a démontré dans son livre sur la *Cité antique* que la formation de la cité s'était faite sur l'idée religieuse de l'immortalité. « Les Grecs donnaient volontiers aux morts le nom de dieux souterrains. Dans Eschyle, un fils invoque ainsi son père mort : O toi qui es un dieu sous la terre. Euripide dit en parlant d'Alceste : « Près de son tombeau le passant s'arrêtera et dira : Celle-ci est maintenant une divinité bienheureuse. » Les Romains donnaient aux morts le nom de dieux mânes. « Rendez aux dieux mânes ce qui leur est dû, dit Cicéron; ce sont des hommes qui ont quitté la vie, tenez-les pour des êtres divins. » — Les tombeaux étaient des temples de ces divinités. Aussi portaient-ils l'inscription sacramentelle : *Diis Manibus*, et en grec θεοῖς χθονίοις. C'était là que le dieu était enseveli : *manesque sepulti*, dit Virgile. Devant les tombeaux il y avait un autel pour les sacrifices comme devant les temples..... Si l'on cessait d'offrir aux morts le repas funèbre, aussitôt ces morts sortaient de leurs tombeaux, ombres errantes, on les entendait gémir dans la nuit silencieuse. Ils reprochaient aux vivants leur négligence impie; ils cherchaient à les punir, ils leur envoyaient des maladies ou frappaient le sol de stérilité. Ils ne laissaient enfin aux vivants aucun repos jusqu'au jour où les repas funèbres étaient rétablis. Le sacrifice, l'offrande de la nourriture, et la libation les faisaient rentrer dans le tombeau et leur rendaient le repos et les attributs divins. L'homme alors était en paix avec eux.

« Si le mort qu'on négligeait était un être malfaisant, celui qu'on honorait était un dieu tutélaire; il aimait ceux qui lui apportaient la nourriture. Pour les protéger, il continuait à prendre part aux affaires humaines; il y jouait fréquemment son rôle. On le priait; on lui demandait son appui et ses faveurs. Lorsqu'on rencontrait un tombeau, on s'arrêtait et on disait : « Dieu souterrain, sois-moi propice. » *La cité antique*, p. 17-19.

D'un autre côté, l'extension de la communauté par la multiplication de la famille et la division des branches fit que l'autorité du chef ne put pas s'étendre partout. Au lieu de faire distribuer les fruits par le patriarche, on jugea qu'il était plus simple d'assigner à chacun la part à cultiver et de lui laisser ce qu'il ferait produire. La culture individuelle se substitua donc à la culture collective. Nous disons la *culture* parce que la propriété individuelle ne fut pas créée du premier coup.

L'assignation porta d'abord sur la jouissance et l'exploitation, sans conférer un droit perpétuel de disposer et de transmettre. Chaque année, en effet, naissaient de nouveaux copartageants qu'on ne voulait pas exclure en leur opposant que tout ce qui était partageable avait été donné. Il fallait réserver la part des survenants, et de là vint l'usage des partages périodiques qui faisaient entrer au nombre des allotis ceux qui n'étaient pas encore nés au moment de la distribution précédente.

Il n'y avait qu'un pas à faire de cette attribution exclusive mais temporaire pour arriver à la propriété perpétuelle et transmissible. Qui ne voyait les inconvénients de la possession révocable? Cette menace de retrait était inconciliable avec le progrès et l'amélioration qui veulent une pleine confiance dans l'avenir[1]. Qui donc entreprendrait des travaux pour amender un champ si dans quelques années il peut lui être enlevé? Fallait-il se préoccuper des enfants nés entre les deux partages? Ne trouveraient-ils pas dans les biens de leurs parents et les moyens pour vivre et un point d'appui pour l'avenir? N'était-il pas préférable pour eux d'avoir la perspective d'une part assurée dans les biens de leurs pères et cette confiance, au début de leur vie, ne pou-

[1] Mais, comme nous l'avons fait observer plus haut, la modification ne se fit pas d'ensemble et les uns restèrent nomades pendant que les autres se fixaient. La coexistence des deux états a même souvent été longue.

vait-elle pas, mieux qu'une détention précaire, favoriser leurs projets et assurer leur marche?

La guerre qui est l'état général au commencement des sociétés contribua pour beaucoup à la transformation des tribus nomades en peuples attachés au sol et de la possession collective ou de la jouissance temporaire en propriété individuelle, perpétuelle et transmissible. Comment s'exerça cette influence? Les tribus étaient souvent menacées par des tribus ennemies. Si le pâturage était gras, si la terre était fertile les tribus qui faisaient brouter par leurs troupeaux des pâturages maigres n'attendaient pas, pour attaquer les voisins plus heureux, que l'herbe fût rasée jusqu'à la racine ou que la terre fût épuisée. L'attaque amenait la défense et les nomades s'armaient pour ne pas se laisser dépouiller de leurs avantages, bien qu'ils fussent temporaires. Le sol qu'ils ont défendu au prix de leur sang acquiert un grand prix aux yeux de ceux qui ont combattu, valeur d'opinion et de sentiment, si l'on veut, mais grande cependant par l'attachement qui lie désormais l'homme et la chose. La terre arrosée du sang des vivants est pour ce motif aussi précieuse que la sépulture des morts. Est-ce tout? Ce qu'il a défendu pour la communauté, l'homme de la tribu le défendra avec plus d'ardeur et d'énergie lorsqu'il sera devenu détenteur exclusif de la part qui porte la récolte, fruit de ses efforts? La nécessité le forcera peut-être à s'en séparer; mais au moins faudra-t-il qu'il en soit détaché par quelque cause invincible, et avant de s'y résigner, il cherchera tous les moyens d'éloigner cette séparation. Son intelligence s'aiguisera et l'amour pour le sol le rendra inventif; c'est ainsi que le cultivateur finit par découvrir les procédés de culture qui entretiennent la fertilité du sol et permettent de le féconder sans l'épuiser. Alors ce qu'on a heureusement appelé le mariage de l'homme avec la terre devient l'union indissoluble; l'homme vit et meurt à la place qu'il a con-

quise par le travail et par les armes, sur le fond qui a bu son sang et sa sueur. D'après ses croyances religieuses, il deviendra, sous cette terre qu'il a tant aimée, l'un de ces dieux mânes que les vivants implorent et même la mort ne l'en séparera pas; au contraire la mort sera le commencement d'une vie supérieure[1]. Les nomades ont donc été fixés au sol par le travail, la religion et la guerre.

La guerre a eu une autre influence sur le développement de la société; elle a poussé les tribus à s'unir pour se défendre, et à s'organiser intérieurement pour être fortes. La guerre veut des préparatifs qui ne sont possibles qu'avec une administration régulière; or, une administration implique des pouvoirs constitués pour le commandement et les différents services publics qui s'y rattachent. Ainsi la tribu s'étend, et de proche en proche, on voit se former des peuples puissants obéissant tantôt aux mêmes lois sous le même pouvoir, tantôt à la même autorité avec des lois différentes, et, chose digne de remarque, c'est la guerre, toujours si fréquente à l'origine, la guerre, ce grand fléau destructeur, qui est la cause la plus active du rapprochement et de l'organisation. On peut même aller jusqu'à dire que la nécessité de se tenir prêt pour la défense a été, à toute époque, le moyen de cohésion qui tient unies les forces d'un peuple à quelque degré de son développement qu'on le prenne;

[1] Les anciens croyaient, au moins à l'origine, que les personnes ensevelies vivaient dans leurs tombes. Le séjour céleste était la demeure privilégiée de quelques grands hommes que leurs vertus rapprochaient des *dii superi*. La croyance au Tartare et aux Champs-Élysées ne fut pas l'opinion première, comme le prouvent les rites de la sépulture, des libations et des repos offerts aux morts : « L'opinion première de ces antiques générations, dit M. Fustel de Coulanges, fut que l'être humain vivait dans le tombeau, que l'âme ne se séparait pas du corps et qu'elle restait fixée à cette partie du sol où les ossements étaient enterrés. Il n'avait aucun compte à rendre de la vie antérieure. Une fois mis au tombeau, il n'avait à attendre ni supplices ni récompenses. Opinion grossière assurément, mais qui est l'enfance de la notion de la vie future » (p. 13).

c'est ce que prouve la décadence inséparable de l'affaiblissement des vertus militaires.

Au terme du développement, on se trouve en présence de ces grands corps politiques qui s'appellent Nations, si on se place au point de vue de leur composition, États si c'est leur organisation que l'on considère, dont le tableau suivant a été tracé par List : « Elle possède une langue et une littérature, un territoire étendu, pourvu de nombreuses ressources, une population considérable; l'agriculture, l'industrie manufacturière et la navigation y sont harmoniquement développés; les arts et les sciences, les moyens d'instruction y sont à la hauteur de la production matérielle. La constitution politique, les lois et les institutions y garantissent aux citoyens un haut degré de sûreté et de liberté; y entretiennent le sentiment religieux, la moralité et l'aisance, ont pour but en un mot le bien de tous. Elle possède des forces de terre et de mer suffisantes pour défendre son indépendance et protéger son commerce extérieur. Elle exerce de l'influence sur le développement des nations moins avancées qu'elle, et avec le trop-plein de sa population et de ses capitaux, elle fonde des colonies et enfante des nations nouvelles. » Les traits accumulés par List n'appartiennent pas tous à toutes les nations, et même parmi les grandes, il en est qui n'offrent pas une complète ressemblance avec ce tableau. Ce sont bien là cependant les caractères des grands États modernes, de ceux où, pour nous, doit être posé le problème de l'individu et de l'État.

List parle d'un territoire étendu, d'une population nombreuse, de ressources considérables. D'autres ont, de ces traits descriptifs, fait des conditions du problème, si bien qu'à leur avis, il n'y a pas d'État si la population est petite et, par exemple, ne dépasse pas celle d'une cité [1]. Cette

[1] C'est l'opinion de Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, traduit par Ried-

pensée a besoin d'être expliquée. Que l'État soit grand ou petit, que l'individu vive dans la République d'Andorre ou dans le Royaume-Uni, il y a toujours à se demander quels rapports il faut établir entre la puissance collective et le sujet ou le citoyen. Toutes proportions gardées, c'est le même problème qui se pose. Mais la solution qu'il reçoit dans les petits États n'intéresse pas ceux qui vivent dans les grands, ni réciproquement; car ce qui peut être admis dans les uns n'est pas pour cela praticable dans les autres. Autres éléments, autres décisions. Ce qui pour nous est intéressant, c'est de savoir comment les choses se passent, peuvent ou doivent se passer dans les États qui, par leur importance, ressemblent à celui dont nous sommes membres, et, à ce point de vue, on a raison de dire qu'une trop petite population est inconciliable avec l'idée de l'État telle que nous la concevons[1].

matten, p. 12. Cette question avait été posée par Aristote, *Politique*, liv. VII, ch. IV. « La plupart des hommes, dit-il, se figurent que l'État doit être grand pour être heureux. Si cela est vrai, on demande en quoi consiste la grandeur ou la petitesse d'un État? Voilà ce qu'on ignore. On estime la grandeur d'un État par le nombre des habitants; mais il faut avoir égard à la puissance et non au nombre de la population. Tout Etat a sa tâche à remplir, celui qui a le plus de moyens d'exécution est le plus grand..... Vous voulez juger de l'État par le nombre....., mais il y a multitude et multitude. »

[1] M. Jourdan et M. Villey dans leurs mémoires couronnés par l'Institut (*Sciences morales et politiques*) pour examiner le problème des *rapports de l'État avec l'individu au point de vue économique*, entrent immédiatement *in medias res* et se placent dans un état arrivé à son complet développement. « Si ce livre, dit M. Jourdan, ne doit pas être un cours d'économie politique, il a encore moins la prétention d'être un traité d'anthropologie et d'ethnologie. La première de ces deux sciences est l'histoire naturelle de l'homme; la seconde étudie les circonstances dans lesquelles se sont opérés les divers groupements en sociétés distinctes, surtout à l'origine des temps historiques. Dans ces questions de paléontologie sociale, je me bornerai à constater les résultats les plus universellement acceptés » (p. 31, note).

III.

L'État est-il un organisme?

L'État est-il une abstraction[1] n'ayant d'existence que par les individus dont il se compose ou a-t-il une vie propre et indépendante de celle de ses membres? Presque tous les écrivains, dans ces dernières années, ont répondu que c'est un *organisme* doué d'une vie propre. Que faut-il entendre par ce mot? Est-ce seulement un agencement d'organes disposés pour concourir à une action commune en vue d'une fin déterminée? Cette définition conviendrait à la machine qui est aussi un agencement de membres réunis pour agir en commun vers le même but. Mais on ajoute que l'organisme est un être vivant tandis que les membres de la machine sont inanimés et mis en mouvement par une force externe. Est-ce tout? Une administration est donc un organisme, car tous ses agents sont vivants, et poussés vers le but commun par une force propre. Cependant on n'a pas, jusqu'à présent du moins, dit que les bureaux d'une administration publique ou privée sont un *organisme*, mais seulement qu'ils étaient une *organisation*. *An cavillamur?* Est-ce un pur jeu de mots et faut-il sérieusement distinguer entre l'organisme et l'organisation? Ces deux notions sont, à notre avis, distinctes. Dans l'organisme vivant une foule

[1] Ce n'est pas, comme on l'a dit, l'ancienne querelle des *réalistes* et des *nominalistes* : La question controversée au moyen âge consistait à savoir si les espèces et les genres étaient autre chose que la somme des individus ou s'ils avaient une réalité en dehors des êtres qui correspondaient à leurs caractères ou attributs. Mais l'État n'est ni un genre ni une espèce; c'est un tout réel, une organisation ou un organisme.

d'opérations échappent à la volonté. Le nombre est grand des fonctions qui, dans le corps humain, par exemple, s'exécutent fatalement, quelquefois sans que nous en ayons conscience et souvent sans que nous puissions les arrêter ni même les suspendre. La plupart des phénomènes de la nutrition échappent à la volonté du plus énergique comme à celle du plus faible des hommes. Dans une organisation administrative, au contraire, tout est voulu et tout peut être changé à la volonté de celui qui commande[1]. Les ressorts sont vivants, sans doute, mais ils ont été agencés par l'homme et la même puissance peut en modifier la combinaison; là rien n'est fatal, rien ne ressemble à l'action des lois physiologiques. L'habitude peut faire que certains actes ou mouvements deviennent en quelque sorte réflexes et s'exécutent sans que le maître le sente; mais celui-ci peut, à son gré, faire reproduire le mouvement sous ses yeux, et aussi le supprimer ou le changer.

[1] « La société, dit M. Jourdan, est un organisme, un ensemble de fonctions, d'organes, d'unités vivantes. L'unité, la cellule sociale ici est l'homme. La cohésion matérielle qui existe entre les diverses parties de l'organisme individuel est remplacé, dans l'organisme social, par les mille biens de la vie en société, patrie, langage, religion, mœurs et habitudes, communauté d'intérêts, coopération sous des diverses formes. — Nous retrouvons dans la société les mêmes distinctions que dans l'individu en ce qui concerne les fonctions, les organes et l'appareil d'organes. L'ordre économique correspond aux fonctions internes, aux fonctions et organes de nutrition, tandis que l'ordre politique, l'appareil gouvernemental et militaire représente les parties externes, les fonctions et organes de relation avec le milieu, c'est-à-dire avec l'ensemble des groupes sociaux. Ce que le cerveau est pour l'organisme individuel, l'État, le gouvernement l'est pour la société, à savoir un appareil de coordination, de direction, de dépense alimenté par des organes de nutrition. — Nous retrouvons dans la société un appareil de distribution et de contrôle correspondant au système sanguin et aux organes nerveux; c'est l'industrie commerciale, l'ensemble des voies de communication par terre et par eau pour le transport des personnes et des choses, pour la transmission de la pensée, pour les informations de tout genre, tant dans un intérêt économique que dans un intérêt politique » (*Op. cit.*, p. 63).

Ainsi nous pouvons serrer la question de plus près. L'État est-il seulement une organisation d'agents vivants ou, ce qui est différent, un organisme vivant?.. Il ne faut pas confondre l'organisation politique et l'organisme social. Les pouvoirs publics sont modifiables par la volonté qui les a institués et dans les sociétés modernes où ils naissent sous nos yeux, il est impossible d'y voir autre chose qu'une organisation que peut changer une autorité égale à celle qui l'a créée. Mais si l'organisation politique peut être transformée par des volontés humaines, la vie des sociétés se poursuit spontanément et souvent contre la direction que le gouvernement cherche à lui imprimer. Les anciens et particulièrement l'historien Florus ont comparé la vie des peuples à celle des individus par leur naissance, leurs progrès, leur décadence, leur chute. Ce progrès et cette décadence ont quelque chose de fatal; ils arrivent sans nous et malgré nous. Un peuple prospère, un peuple dégénère et s'affaiblit; un peuple meurt et disparaît; nous pouvons sans doute aider à ces faits sociaux et peut-être notre puissance va-t-elle jusqu'à les ralentir; mais nous ne pouvons pas empêcher le dénouement parce que sous l'action du temps tout peuple s'use comme l'homme, et les plus grands efforts, les plus intelligents même ne peuvent pas lui donner une pérennité qui n'est pas dans sa nature. Les causes principales des événements sont si puissantes et les causes secondaires si complexes, qu'il est au-dessus des forces de l'homme — même de l'homme le plus puissant — d'en arrêter l'action et seulement de les connaître toutes. A ce point de vue, il est vrai de dire que la société est un organisme, puisque sa vie obéit à des lois qui dominent toute volonté humaine[1].

[1] L'organisme social est plus ou moins développé comme celui des individus, et voici quelles catégories distingue M. A. Fouillée : « 1° Sociétés très

Cette partie fatale de la vie des peuples, est-elle une justification de la doctrine qui consiste à voir dans la succession des faits historiques un enchaînement nécessaire et plus fort que la volonté humaine? La décadence et la mort des peuples sont-elles des événements qu'il faille accepter avec résignation, sans rechercher quelles personnes en sont responsables, en disant : *c'était écrit?* Cette doctrine n'a que trop longtemps obtenu faveur; elle a introduit une manière de comprendre l'histoire et les vertus des personnages politiques contre laquelle il faut réagir pour la vérité dans le passé, pour le devoir dans l'avenir. Ce dénouement arrive fatalement, mais l'homme peut par sa conduite le précipiter ou le retarder; nous sommes maîtres aussi des accidents qui l'accompagnent, des violences qui l'aggravent ou des ménagements qui l'atténuent. La part de la liberté est donc grande pour les héros politiques et ils ne sauraient échapper au jugement de la postérité. C'est à ce point de vue que l'histoire doit raconter leurs faits et gestes pour les louer ou les déclarer responsables, au lieu de les absoudre,

rudimentaires et décentralisées où le tout existe pour les parties, plutôt que les parties pour le tout. Exemple, parmi les sociétés humaines, les peuplades sauvages, les associations passagères et accidentelles entre les individus qui restent encore isolées pour la plupart de leurs actions, les agrégats sans lois et sans gouvernement défini; 2° Sociétés à centralisation et à décentralisation encore imparfaites où le tout existe autant pour les parties que les parties pour le tout. C'est là un moment de concurrence, de balance entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif; 3° Sociétés supérieures aux précédentes où les individus existent pour l'État plus que l'État pour l'individu. On y peut faire entrer les états militaires fortement centralisés dont parle Spencer; 4° Sociétés très supérieures où l'État existe pour les individus autant que les individus pour l'État. C'est la synthèse idéale de la centralisation et de la décentralisation, synthèse qui est en même temps la forme suprême de l'organisme et de la société » (*Science sociale*, p. 178). Dans le livre 2e (*l'organisme social et l'école naturaliste*), M. Fouillée cite un passage de Shakspeare dans *Troilus et Cressida :* « Il y a dans l'âme d'un peuple une force mystérieure dont l'histoire n'a jamais osé s'occuper et dont l'opération surhumaine est inexprimable à la parole et à la plume » (p. 75).

malgré leurs fautes, sous prétexte qu'ils ne pouvaient rien empêcher[1].

Cette comparaison de la vie sociale avec la vie individuelle n'a pas une grande utilité pratique. Jusqu'à présent elle n'a été qu'un jeu d'esprit qui a produit les rapprochements les plus ingénieux, mais pas un argument sérieux en faveur d'une doctrine. Les philosophes les plus opposés de vues y ont cherché et trouvé la justification de leurs opinions et cela ne pouvait pas manquer d'arriver; car il existe une telle variété d'organismes que chacun y peut prendre un type à sa convenance. Cette promiscuité de conclusions prouve aussi qu'il n'y a pas à tirer grand profit de ces comparaisons ou que du moins cette étude n'a fait que de médiocres progrès[2].

[1] L'individu aussi est condamné à périr après une vie plus ou moins longue et rien ne peut le relever de cette fatalité. Sa liberté cependant a une part dans la durée de sa vie; il peut l'abréger en commettant des excès, des imprudences ou la prolonger par la règle et la sobriété. Je ne parle pas de l'abréviation par le suicide et cependant cet abus de la liberté n'est pas exclusivement propre à la vie individuelle. On le retrouve dans la vie publique; car on a vu des hommes politiques préférer la ruine de l'État au triomphe de leurs adversaires.

[2] Les uns y ont trouvé la justification de leurs idées libérales et d'autres celle de leurs opinions absolutistes; ceux-ci la monarchie et ceux-là la république. L'organisme social, malgré des caractères communs qui expliquent la ressemblance, ne diffère-t-il pas par l'origine et le but des autres organismes? M. Herbert Spencer le croit : « Dans l'organisme social, l'agrégat a pour fin le bonheur des unités, tandis que dans l'organisme individuel, les unités existent pour la prospérité de l'agrégat. » — M. Alfred Fouillée tire de la notion d'organisme social les conséquences suivantes : « En premier lieu, dit-il, la mutuelle dépendance de toutes les parties du corps social fait qu'on ne peut toucher à l'une sans influer sur les autres. Le législateur doit donc avoir la prudence du médecin. En voulant faire intervenir l'autorité pour remédier à tel mal, vous risquez de produire sur un autre point un mal plus grand encore. En voulant favoriser telle partie du corps social, telle classe, tels individus, vous risquez de développer un membre de l'organisme aux dépens de tous. — En second lieu, si les sociétés sont des êtres naturels, non artificiels, n'en faut-il pas conclure le danger des réformes artificielles et brusques qui n'ont pas été amenées par une modification spontanée de la volonté générale? Pour qu'un corps animé supporte un changement profond,

Le seul caractère de l'organisme qu'ait l'État consiste dans cette puissance de progrès ou de chute qui élève et décompose les peuples sans qu'aucune volonté d'homme, si forte qu'on l'imagine, puisse l'arrêter. Mais depuis que Florus[1] a fait cette observation on n'en a pas, que je sache, tiré des conséquences bien instructives; son *produit net* a été de donner naissance au fatalisme historique, théorie pernicieuse autant que fausse, contre laquelle il faut réagir vigoureusement en marquant l'espace où la liberté peut se mouvoir[2].

il faut que que ce changement réponde aux tendances mêmes de ses parties et soit ainsi en conformité avec sa nature intime. Or, ce qui est conforme à la direction naturelle d'une société c'est ce qui est conforme à la volonté générale » (*Science sociale*, p. 128). *La volonté du nombre!* Le critérium est loin d'être sûr. Cette volonté peut être égarée et entraîner la société dans une direction qui n'est conforme ni à son origine, ni à ses traditions, c'est-à-dire à son impulsion primitive.

[1] Voici le passage tant de fois cité d'Annæus Florus :

« Si quis ergo populum romanum quasi hominem consideret, totamque ejus ætatem percenseat, ut cœperit, utque adoleverit, ut quasi ad quemdam juventæ florem pervenerit, utque posteà censenuerit, quatuor gradus processusque ejus inveniet. » — « A Cæsare Augusto in sæculum nostrum, haud multo minus anni ducenti, quibus inertia Cæsarum quasi consenuit atque decoxit; nisi quod sub Trajano principe movet lacertos et præter spem omnium Senectus imperii, quasi redditâ juventute, revirescit. »

FLORUS, liv. Ier *proœmium*.

Ce passage a été attribué à *Annæus* Sénèque par Lactance dans le traité de la *Vie heureuse*. Ce passage de Lactance a préparé d'interminables tortures aux commentateurs dont aucun, pas même Vossius, n'a pu éclaircir complètement ce qui concerne les véritables noms de l'historien Florus et son degré de parenté avec Sénèque le Tragique et Sénèque le Philosophe.

[2] M. Jourdan tire de la comparaison entre l'organisme individuel et l'organisme social un enseignement pratique qui consiste dans une ressemblance et une différence. « Cet enseignement, dit-il, est une similitude saisissante et une différence profonde, similitude et différence qu'impose également la nature de choses et qui la résolvent dans ce principe : *indépendance de l'ordre économique à l'égard de l'ordre politique*. Voici d'abord la ressemblance. Dans l'organisme social comme dans l'organisme indivi-

IV.

L'humanité tend-elle à l'empire universel?

Ces grands États sont-ils le terme du développement social? Ne s'absorberont-ils pas, à leur tour, dans le grand Tout qu'on appelle Humanité, de même que les petites cités sont devenues partie des États moyens et que ceux-ci, à leur tour, ont formé les grands? « L'*organisation générale du monde*, dit M. Bluntschli, sous la forme d'une *confédération*, ou d'un *empire universel*, n'apparaît encore qu'à de rares esprits comme l'idéal de l'avenir. La plupart l'appellent un rêve. Et cependant le droit des gens actuel peut être considéré comme une forme et une assise visibles, quoique imparfaites, d'un ordonnancement général. Les plus grandes guerres de l'histoire, celles qui combattirent une despotie universellement menaçante, qui affranchirent l'Océan, qui

duel, l'organe directeur, le gouvernement, n'a pas à s'occuper directement de la fonction alimentaire. L'appareil industriel et commercial y suffit. On chercherait en vain une raison pour qu'il en fût autrement dans l'ordre social que dans l'individu. On trouve, au contraire, une excellente raison pour qu'il en soit ainsi dans l'ordre social encore plus que dans l'ordre individuel et c'est précisément là la différence que j'ai annoncée, à savoir la différence profonde entre le but de l'organisme individuel et le but de l'organisme social, entre la cellule et l'unité sociale qui est l'homme. Quel est le but de l'organisme individuel? C'est uniquement la vie de l'individu lui-même et nullement la vie des cellules qui constituent ces organes. Il en est tout autrement de l'organisme social : la société n'est pas son but à elle-même; ce qui importe ici c'est la cellule; c'est l'homme, en vue duquel la société a été constituée afin de favoriser le développement de toutes les facultés » (*Op. cit.*, p. 64). — Nous ne contestons pas les conclusions de M. Jourdan; mais elles ne résultent pas de la comparaison qu'il fait entre l'organisme social et l'organisme individuel. Cette comparaison aboutit à une différence et c'est une ressemblance qu'il s'agissait d'établir.

ouvrirent les mers et les ports aux vaisseaux de tous les peuples, qui protégèrent les étrangers et assurèrent la liberté de conscience, sont essentiellement *humaines*.

« L'*humanité*, haute expression de l'âme, de la raison, et de la charité humaines, est le but élevé des nations les plus vaillantes et des plus grands hommes d'État[1]. »

Il y a là une confusion qui nous surprend; car ce qui dans son livre précède ce passage prouve que l'auteur avait dans l'esprit une pleine lumière sur la question. Autre chose est une politique internationale ou humaine, autre chose un agencement de l'humanité en empire universel. Les nations peuvent suivre une politique humaine sans renoncer à leur existence séparée; il peut même arriver que le triomphe des idées ou sentiments d'humanité soit un objet d'émulation entre des nations indépendantes. Quelquefois ce sera une cause de lutte, un peuple défendant une idée généreuse contre l'égoïsme d'un autre. Les grands intérêts humains sont naturellement placés sous la protection de la majorité des nations contre celles qui voudraient y porter atteinte. Aussi cette coalition a-t-elle été assez puissante pour faire accepter un droit des gens plus équitable que le droit des gens primitif. Mais il suffit que cet esprit pénètre dans la politique des États et pas n'est besoin que ces grandes individualités disparaissent. C'est ainsi que certaines familles sont généreuses, charitables, secourables de toutes les manières sans qu'elles cessent d'avoir des intérêts propres auxquels elles prêtent une légitime attention. Leur action bienfaisante est d'autant plus grande qu'elles ont à honorer leurs noms. Pourquoi en serait-il autrement des peuples? N'y aurait-il pas plus de perte que de profit à supprimer la fierté nationale qui a inspiré tant de belles actions et à laisser notre activité se dissoudre dans un cosmopolitisme vague

[1] 21 et suiv.

qui n'est que de l'indifférence et l'effacement de tout caractère? Un grand conseil amphictyonique des deux Mondes n'empêcherait pas les entreprises contre la justice si elles étaient commises par une nation puissante; chaque nation pourrait, à sa volonté, dénoncer le traité en vertu duquel cette grande institution serait formée. N'y aurait-il cependant pas un grand effet moral à espérer d'une convention internationale, si l'on s'accordait pour instituer sinon un conseil armé de l'exécution fédérale, au moins un tribunal arbitral? Même ainsi réduite, cette institution ne serait pas sans inconvénient; car il y aurait scandale si les décisions de la cour internationale n'étaient pas observées et peut-être vaut-il mieux attendre des progrès de la raison le recours fréquent, mais volontaire, à des conventions d'arbitrage qui remettent le jugement des différends à une nation impartiale.

Quant à l'organisation d'un empire humain universel, elle ne pourrait être établie que par la force, car il est difficile de supposer que les nations puissantes renoncent spontanément à leur indépendance pour se confondre dans cet empire. L'établissement par la force impliquerait la victoire d'une nation contre l'union des autres, et l'hypothèse d'une semblable victoire, même en la supposant réalisée, laisserait encore à demander si un succès aussi étonnant pourrait être maintenu. M. Bluntschli n'était-il pas mieux inspiré lorsqu'il disait : « Une politique nationale n'est donc parfaite que si elle est, en même temps, *internationale* ou mieux *humaine*. Les deux termes ne sont nullement contradictoires, car la même nature humaine unit tous les peuples dans cette grande *humanité* dont ils sont les couleurs brillantes et variées[1]. » A merveille! mais pourquoi aspirerions-nous à un avenir où ces couleurs

[1] *Théorie générale de l'État*, p. 80 et suiv.

brillantes et variées seront effacées dans un gris terne et monotone[1]!

V.

L'ignorance sur le but de l'État est-elle favorable à la liberté[2]?

Si nous savions avec certitude, quelle est la raison finale de l'humanité, si nous connaissions le rôle que chaque nation doit jouer dans cette action générale vers le but, le problème des rapports de l'individu avec l'État serait éclairé d'une vive lumière et sans doute la solution en deviendrait facile. Mais il est probable que cette découverte pèserait sur nos actions avec toutes les exigences de la loi qu'on appelle *la souveraineté du but,* loi oppressive dont les partis accablent leurs adhérents, même sans avoir l'ex-

[1] M. Laurent (*Histoire du droit des gens,* t. I, p. 39) se prononce contre l'idée d'un empire universel. Parmi les raisons qu'il donne, il faut remarquer celle qui est tirée de l'unité de l'empire universel. L'État suffit pour assurer le développement de l'individu et l'empire universel n'ajouterait rien aux services que l'État peut rendre en aidant au développement de la vie individuelle.

[2] Cette ignorance de notre destinée a inspiré les chants des poètes lyriques modernes. Le lyrisme est la poésie souffrante de notre époque, il fut la poésie guerrière, militaire et triomphante de l'antiquité. Devant ce problème, les philosophes jettent un cri de désespoir : « La vraie poésie, disait Jouffroy, n'exprime qu'une chose, les tourments de l'âme humaine devant la question de notre destinée. » Cette source de poésie ne cessera pas de couler pour les âmes tristes, mais il ne faut pas se plaindre de cette ignorance, car elle n'est pas défavorable au développement de la liberté individuelle; c'est grâce à cette ignorance que la contrainte par la force collective est forcée de reculer.

Les philosophes modernes, même ceux qui ont décrit l'évolution des sociétés, ont peu fait pour éclaircir la question qui tourmente les poètes lyriques. Les sociétés leur apparaissent comme des cirons au milieu de cet immense

cuse de cette certitude que j'ai supposée. L'ignorance où nous vivons sur notre fin dernière peut être considérée comme une condition favorable à l'action de l'individu; car cette incertitude fait que toute tentative pour nous forcer à suivre une direction imposée et non choisie, pour subordonner tous nos faits et gestes à un but déterminé, pour supprimer en un mot notre initiative, paraîtrait illégitime et provoquerait d'énergiques résistances. Il est incontestable aussi que, s'il voyait sans obscurité la raison finale de son existence, l'individu s'y conformerait librement et qu'il faudrait rarement le contraindre. On peut juger de ce qui arriverait par ce qui se passe à certains moments de la vie d'un peuple. Bien que le fait soit rare, on a vu plus d'une fois se produire un élan national pour une cause sympathique à tous, un désir général, universel même dans le pays, de la voir réussir, une volonté résolue de tous pour en assurer le succès. L'idée ne vient à personne ou du moins à presque personne de se soustraire au devoir commun. Sans

jeu de forces qui sont le développement, dans toutes les directions, de la force unique. Chacune d'elles n'est peut-être qu'un épisode, même un épisode fort court dans ce vaste univers. « L'évolution, dit M. Caro, conduit toute société comme tout corps organique à l'équilibre. C'est le point final où commence un mouvement fatal en sens inverse, le phénomène complémentaire de l'évolution, la dissolution. Il n'est pas douteux que ce ne soit là le dernier terme auquel aboutisse la pensée logique de M. Spencer. Les sociétés humaines mourront comme elles sont nées; elles mourront comme meurt toute chose sensible, comme meurt le monde, comme meurt un ciron. La terre mourra comme l'humanité; elle subira un jour l'action de forces assez puissantes pour causer sa désintégrationc omplète. — Ici naissent, dans l'épouvante de la pensée humaine, une foule de questions singulièrement tragiques. L'évolution dans son ensemble marche-t-elle vers le repos complet comme elle y marche dans ses détails? L'état de privation absolue de mouvement, appelé mort, qui termine l'évolution dans les corps organiques, est-il le type de la mort universelle au sens de laquelle l'évolution universelle tend à s'engloutir? — Questions transcendantes auxquelles il ne peut être fait de réponse positive. M. Spencer nous laisse à ce point de sa course, anxieux, penchés sur le bord de l'éternité. » — *Problèmes de morale sociale*, p. 257.

doute les récalcitrants auraient la vie dure et rencontreraient une opinion publique intolérante; ce qui pourrait leur arriver de moins fâcheux, c'est qu'on les tournât en ridicule et qu'on les prît en pitié comme des esprits singuliers. Mais cette sévérité passerait inaperçue, tant serait petit le nombre de ceux qui l'encourraient, et dans l'immense courant qui entraînerait les intelligences et les cœurs, ces quelques dissidents seraient une quantité négligeable; il est même probable, le dissentiment n'étant pas dangereux, qu'on laisserait, sans les poursuivre, ces discordances s'attaquer à l'évidence ni plus ni moins que si un axiome de géométrie ou la lumière du soleil étaient niés.

Puisque la raison finale n'est pas connue avec certitude, que la philosophie varie sur cette question plus que sur les autres, qu'il existe plusieurs manières de comprendre le but de la vie humaine, qui pourrait vouloir opprimer ses semblables pour une idée dont il n'est pas sûr? On a beaucoup écrit sur la philosophie de l'histoire depuis Vico; on a cherché à rattacher les faits historiques à des lois, et par les points principaux à déterminer la ligne que nous suivons et le but vers lequel nous marchons. Ces études sont du plus haut intérêt, et nous n'en contestons pas l'utilité pour comprendre le passé, même pour éclairer l'avenir prochain. Jusqu'à présent, cependant, cette science n'a produit que des systèmes divergents et des conceptions personnelles sur la marche des nations. On ne peut, même aujourd'hui, commencer et finir ces études qu'en répétant la déclaration modeste et religieuse que Herder a mise, il y a cent ans, en tête de son bel ouvrage, en y ajoutant l'expression d'une espérance qui ne s'est pas réalisée[1].

[1] « En même temps que je me réjouis que cet essai d'enfant ait été fait dans un âge où les mains des maîtres ont rassemblé tant de matériaux et travaillé à tant de soins particuliers et de branches de commerce auxquelles je devais nécessairement avoir recours. Ils ne dédaigneront pas, j'en suis

L'intolérance des jours d'enthousiasme et la tolérance forcée des jours de doute sont, l'une et l'autre, de nature à faire comprendre la politique quand elle est conduite par une religion dominante.

Les religions ne sont pas, sur la question de la destinée de l'homme, dans la même incertitude que les philosophes. Chacune d'elles a de ce grand problème une solution révélée que tous les adhérents tiennent pour article de foi. Non-seulement ils y croient, mais ils pensent que le doute est une faute, si on a eu le moyen de s'éclairer, et un malheur si le moyen de comprendre a fait défaut. Toute religion est naturellement exclusive, à moins qu'on ne suppose une religion faite pour les indifférents qui en professent une par habitude et pour se donner une contenance. Les croyants d'une religion n'admettent pas que la vérité soit ailleurs que dans leur credo; ils peuvent reconnaître la bonne foi de ceux qui en suivent un autre; mais il ne faut pas s'étonner que les hommes qui pensent être en possession de la vérité, qui la voient assez claire pour n'éprouver aucun

sûr, les ébauches imparfaits de quelqu'un qui n'est pas initié à leur art; mais ils les perfectionneront; car j'ai constamment remarqué que plus les fondements d'une œuvre sont réels et solides, plus les controverses sont rares entre ceux qui l'aiment et la cultivent. On laisse les disputes de mots à ceux qui ne sont instruits que de mots. La plus grande partie de mon livre montre qu'une philosophie de l'histoire ne pouvait être écrite avant notre époque, et qu'elle le sera probablement sinon dans ce siècle-ci, du moins avant la fin de ce millésime.

« Ainsi, grand Être, suprême et invisible dispensateur de nos destinées, je dépose à tes pieds l'ouvrage le plus imparfait qu'un mortel ait jamais écrit, bien qu'il ait osé marquer et suivre la trace de tes pas. Ses paroles peuvent s'évanouir et ses lignes s'effacer; mais tes desseins resteront, et peu à peu tu les dévoileras à tes créatures, et tu les montreras sous les manifestations les plus nobles. Heureux si alors ces feuilles sont jetées dans le fleuve de l'oubli, et si à leur place des idées plus lucides s'élèvent dans la pensée de l'homme.

« Weimar, le 25 avril 1784.

« HERDER. »

doute, considèrent comme des déshérités ceux que n'éclaire pas la même lumière ou tiennent pour coupables ceux qui, la voyant, ferment leurs yeux et ne veulent pas la recevoir. Ce que les croyants ne tolèrent pas, s'ils ont assez de puissance pour l'empêcher, c'est qu'on trouble la tranquillité inséparable de la possession du vrai et qu'on verse le doute dans une société qui vit en repos sous la conduite d'une religion acceptée par tous. Quand les mêmes personnes sont en possession de la vérité et exercent le pouvoir, il est difficile qu'elles ne se servent pas de celui-ci pour défendre celle-là! Les adversaires du *Credo* seront tenus pour gens pernicieux, et comment en pourrait-il être autrement? La politique du Gouvernement étant inspirée par la religion et ayant pour base la vérité du *Credo*, attaquer la religion c'est en même temps faire œuvre révolutionnaire au point de vue politique.

Les théocraties ont expliqué leur principe d'exclusion par les raisons suivantes : « Nous sommes la vérité et la puissance et nous ne laisserons pas attaquer la vérité qui, seule, a des droits; l'erreur n'en a pas. Nous sommes les défenseurs du bien en même temps que du vrai; le bien a des droits et le mal n'en a pas. La liberté de l'erreur et du mal est un non-sens, et la preuve c'est qu'au moment où un bras se lève sur la victime, si un passant de son autorité, sans mandat, sans autre titre que l'initiative du bien, arrête le criminel, l'idée ne peut venir à personne qu'il y a dans cet acte courageux la violation de la liberté. De même, si un homme commet une erreur certaine et qui l'expose à un danger, celui qui lui ferait violence pour prévenir ce que bientôt, l'illusion dissipée, on tiendrait pour un malheur, ne sera certainement pas accusé d'attentat à la liberté; ainsi la séquestration arbitraire, un grand crime assurément, ne serait pas reprochée à l'homme qui retiendrait enchaîné pendant quelque temps le malheureux dont les projets de

suicide ont été découverts. On peut sans doute, suivant les pays et suivant les époques, admettre plus ou moins d'exceptions; on peut juger même qu'il y aurait plus d'inconvénients à combattre les dissidents qu'à leur laisser la liberté de professer un *Credo* différent de la religion d'État; c'est une question de conduite politique; les théocraties ont eu des tolérances qui ont surpris et surprennent les historiens. Rome, au moyen-âge et au commencement des temps modernes, n'était-elle pas appelée le *paradis des Juifs?* Mais autre chose est la conduite politique qui a toujours un caractère contingent, autre chose est le principe qui est permanent. On peut laisser aux gens, si on juge qu'il n'y ait pas de danger, la liberté de se tromper en cherchant le vrai ou le bien; mais de cette permission de se tromper il ne faut pas conclure que l'erreur et le mal — deux négations — aient des droits semblables à ceux du vrai et du bien. »

Cette théorie de l'absolutisme théocratique a été faite au point de vue d'une croyance à une vérité certaine et par ceux qui en sont convaincus. Mais là où, comme dans nos sociétés, il y a plusieurs religions et des personnes qui font profession de n'en avoir pas, où les dissidents n'ont pas, par rapport aux croyants, le désavantage du nombre, l'exclusion devient chose impossible et une large tolérance est nécessaire. C'est ce qui arrive même dans les pays où il y a une religion d'État; peu à peu on s'y habitue à l'idée de voir un droit pour l'individu là où pendant longtemps on n'avait vu qu'une tolérance plus ou moins étendue. Est-ce à dire qu'on reconnaît ainsi la liberté de l'erreur ou du mal? Nullement; on reconnaît seulement, étant donné que tous cherchent le vrai et le bien et ne sont pas d'accord — de la meilleure foi — ni sur la nature du vrai et du bien ni sur les moyens de le réaliser, qu'il faut laisser à chacun la liberté dans les épreuves de sa recherche. L'erreur démontrée n'a

pas de droit; mais il faut reconnaître à l'homme qui cherche le vrai avec bonne foi le droit de se tromper, et à l'homme qui veut le bien, s'il y a doute, le droit de le comprendre autrement que la majorité.

Là où le souverain est le chef de la religion, où les deux têtes de l'aigle sont réunies sur la même personne, la part des individus est plus ou moins grande suivant le caractère du prince. S'il est croyant, il met sa puissance au service de sa foi et fait petite la part de la tolérance. Sceptique, il s'absorbe dans les intérêts politiques de son gouvernement, et laisse les confessions et les sectes se combattre en liberté pourvu qu'elles respectent son pouvoir. Il ne lève le bras séculier que le jour où lui-même se trouve menacé. C'est pour échapper à ce caractère personnel de l'exercice du pouvoir que la séparation de l'Église et de l'État a été proposée et adoptée dans quelques pays; mais n'anticipons pas et arrêtons-nous sur cette question dont l'examen viendra plus tard.

VI.

Attributions naturelles de l'État et de l'individu.

Il faut donc écarter du problème ces hautes données, car nous n'avons pas le moyen d'y atteindre. Les religions ont des solutions sur la destinée humaine, la philosophie n'en a pas. Nous laisserons de côté, faute de lumières, non-seulement l'empire universel de l'humanité, mais aussi la raison finale de l'homme et son influence sur le sort des nations. Nous considérerons l'État au point de vue des causes secondes, nous demandant ce qu'il doit être dans l'ordre des intérêts et dans le cercle des vérités accessibles.

D'après une division qui s'offre d'elle-même au début de cette étude, certaines fonctions appartiennent naturellement à l'État et d'autres à l'individu. Je dis *naturellement*, et si je n'emploie pas le mot *essentiellement* c'est qu'à mon avis cette séparation n'est pas absolue. Il est des fonctions de l'État qui peuvent être remplies par les individus, au moins par des associations, et réciproquement il y a des fonctions de l'individu que l'État quelquefois doit remplir; nous verrons que ces suppléances réciproques sont nécessaires en bien des cas.

Mais cette division suffit pour établir cette vérité de pratique que pour certaines fonctions appartenant naturellement à l'État, l'individu ne doit s'en occuper que si le gouvernement ne les remplit pas, bien que ce soit son devoir; réciproquement, s'il s'agit des fonctions appartenant naturellement à l'individu, l'État doit seulement s'en charger en cas de défaillance de l'activité individuelle. L'État et l'individu ne sont donc pas séparés par une distance infranchissable et si chacun a un titre qui lui est propre, ils peuvent se substituer réciproquement[1].

[1] M. Villey a adopté une division tripartite. Il subdivise les fonctions de l'État en *naturelles* et *nécessaires*, les fonctions de l'individu formant le troisième terme de sa classification : « Nous distinguons, dit-il, dans les attributions de l'État, des attributions nécessaires et des attributions naturelles. Mais il importe de bien préciser le sens que nous attachons à ces mots pour que notre pensée soit bien comprise. — Par attributions nécessaires, nous entendons non-seulement celles qui ont trait à la conservation de la société, mais encore au progrès ; non-seulement celles qui constituent la mission directe et principale, l'essence et la raison d'être de l'État, mais encore les choses d'intérêt commun, qui devront être faites dans l'intérêt du progrès et du perfectionnement de la société et qui ne peuvent pas, à raison de leur nature, être laissées à l'initiative individuelle soit parce qu'elles ne seraient pas entreprises du tout par elles (auquel cas la compétence de l'État est évidente) soit parce qu'elles exigent indispensablement la garantie officielle (cas auquel la compétence de l'État, quoique moins facilement déterminable, ne nous paraît pas moins certaine). C'est ainsi, par exemple, que nous rangerons les Postes dans les attributions nécessaires de l'État. Par attributions naturelles

VII.

Devoir de l'État d'assurer la sûreté publique.

Le premier devoir de l'État, celui qui incombe à la puissance collective et que celle-ci est ordinairement seule capable d'accomplir, c'est de veiller à sa conservation intérieure et extérieure et de pourvoir à ce qui concerne la sûreté de tous. La guerre, la diplomatie, la justice et la police, ces fonctions là sont naturelles à l'État et l'individu ne pourrait pas en être chargé, sans interversion des rôles. Qu'arriverait-il cependant si l'État manquait de s'acquitter de ce devoir? La sûreté extérieure et intérieure est un besoin si impérieux qu'il est impossible aux hommes de travailler et de vivre là où cette garantie n'existe pas. Il faut ou quitter ce pays ou par un moyen quelconque y assurer l'ordre. S'il n'est pas défendu, l'individu se défendra; si on ne lui rend pas justice, il se rendra justice à lui-même; si l'anarchie le menace, il formera des associations chargées de maintenir la tranquillité; si l'ennemi s'avance, il cherchera, en organisant des efforts communs, à repousser l'incursion. Il ne peut pas, en effet, se passer de sécurité et si l'État ne la lui procure pas,

de l'État nous entendons ces choses d'intérêt commun qui ne sont pas, par leur nature, insusceptibles d'être entreprises par l'initiative privée, mais qui, en fait, eu égard aux mœurs et à la civilisation, ne le sont ou ne le seraient pas, ou du moins ne le seraient pas avec toutes les garanties désirables. Si, par exemple, l'initiative privée est actuellement incapable de créer des voies ferrées reconnues nécessaires au développement économique du pays, il rentre, selon nous, dans les attributions naturelles de l'État de l'aider, au besoin de la suppléer, dans cette tâche » (*Rôle de l'État dans l'ordre économique*, p. 59-60).

il faut que l'individu l'obtienne par ses propres ressources. C'est grand dommage! car l'individu emploie presque toujours des moyens prompts, violents, arbitraires. Pressé par le temps dont il a un autre emploi, il a recours aux procédés les plus rapides et ce serait perdre sa peine que de lui vanter l'excellence des formes, de lui dire qu'elles sont la garantie de l'accusé et la meilleure méthode pour faire bonne justice. Effrayé par le danger qu'il a lui-même couru, il ne traitera pas avec modération celui dont il a failli à être la victime. Non, non, pas de rémission pour le misérable qui a menacé les jours de l'homme qui se fait juge. Faudrait-il se plaindre si quelques innocents étaient atteints par cette justice sommaire? L'important, c'est d'effrayer les malfaiteurs; il faut que les méchants tremblent avant tout et alors même qu'on ferait aussi trembler quelques-uns parmi les bons, le mal serait très inférieur à la somme du bien; car cette défense terrible, instantanée imprimerait une terreur qui rassurerait la masse de la population. C'est la loi de Lynch en Amérique; elle condamne à périr sur l'heure le coupable dont le crime est certain. Ce ne sont pas des tribunaux qui le condamnent mais les citoyens qui se trouvent sur place et que les circonstances revêtent de cette magistrature improvisée.

Jamais l'État ne s'est moins bien acquitté de cette fonction que pendant le moyen-âge. La souveraineté avait été brisée en mille morceaux par l'établissement du régime féodal et dans son fief, chaque petit souverain était, au moins pour le voisin, un ennemi contre lequel il fallait se défendre. La guerre était partout; ces principicules ou seigneurs envahissaient leurs terrains réciproquement et les vassaux étaient appelés à veiller, faire le guet, se battre pour protéger le château. Il restait peu de temps pour travailler et le laboureur n'était pas sûr de récolter ce qu'il avait semé pendant

le temps de répit que lui laissaient ses obligations féodales et militaires.

Le besoin d'ordre fit naître des associations de défense et spécialement celle qui a joué un si grand rôle sous le nom de Sainte-Wehme, association terrible qui employa une justice violente pour combattre des violences injustes. Le besoin d'ordre était si universellement ressenti que peu de temps après son institution, la Sainte-Wehme comptait plus de cent mille initiés[1].

C'est au besoin de défense à l'extérieur que se rattachent des associations armées dont les hauts faits ont rempli avec tant d'éclat le rôle de la puissance publique, les ordres à

[1] Nous reproduisons le tableau que nous avons donné de cette association à notre cours dans une leçon, non encore publiée, du 27 février 1866. « Les francs-juges du tribunal Wehmique revêtus d'un appareil lugubre, les cheveux épars, un poignard à la ceinture, une corde en guise d'écharpe, se réunissaient dans le cimetière de Sandkirchen et là prêtaient le serment de tenir la loi Wehmique *devant homme et femme, devant hardis coquins et devant toutes choses de Dieu*. Les coupables ou prévenus d'injustice étaient cités à comparaître sous les tilleuls du jardin d'Arensberg, au marché de Dortmud ou près des aubépines de Helleringshausen. La citation était écrite sur parchemin, scellée de sept sceaux et placée sur la porte de l'accusé, ou dans l'église, ou dans le cimetière avec un morceau de fer qui portait le signe du tribunal : *un poignard avec un chevalier tenant une rose*. On n'admettait que quatre cas d'excuse à la non-comparution : la prison, le pèlerinage, la maladie et le service de l'Empire. S'il ne comparaissait pas et ne faisait pas valoir un de ces cas d'excuse, il était traité en *ennemi de la paix publique*. Sans qu'il s'en doutât, ses jours étaient comptés. Au détour d'une route, il rencontrait deux ou trois initiés au ton menaçant et à l'aspect lugubre qui lui notifiaient la condamnation et le pendaient à un arbre après lui avoir accordé quelques instants pour recommander son âme à Dieu. Si le condamné résistait, il était tué à coups de poignard et le poignard était laissé dans la blessure. Si la foule était appelée par les cris du patient, elle s'éloignait épouvantée en apercevant l'arme et le signe de la terrible association. Le franc-juge qui avait trahi son devoir, qui, pour sauver un condamné, lui avait dit bas à l'oreille : « *On mange d'aussi bon pain ailleurs qu'ici*, » était jeté par terre sur le ventre. On lui ouvrait la nuque, on lui arrachait la langue par cette ouverture et puis on le pendait sept fois plus haut que les autres coupables. »

la fois religieux et militaires qui rendirent partout de grands services à la justice et portèrent tant de fois secours au malheur. Les communes des frontières au moyen-âge eurent aussi souvent pour origine la nécessité de se procurer une protection que la puissance publique ne leur donnait pas. La ligue Hanséatique notamment fut fondée par des commerçants qui voulaient s'assurer la liberté de leur profession et la sûreté de leur commerce. La confédération puissante qui sortit de cette initiative devint un État riche, mais ce ne fut, dès le principe, qu'une association libre de marchands inquiets, parce qu'ils étaient menacés dans leur commerce.

On a fait grand bruit de la théorie que, sous le nom d'*anarchie,* Proudhon a révélée *urbi et orbi* comme la prophétie de l'avenir. A mesure que l'humanité progressera, nous serons, d'après cette doctrine, de moins en moins gouvernés et la contrainte par l'État sur les individus ira toujours en se réduisant. L'individu fera peu à peu spontanément et librement ce qu'il n'a d'abord fait que pour obéir et se rapprochera, chaque jour un peu, de cet idéal où le gouvernement disparaîtrait parce qu'il serait inutile. Peut-être n'y arrivera-t-on jamais, et restera-t-il toujours un léger écart entre le réel et l'idéal, mais il viendra un moment où la distance sera si faible que, pratiquement, on pourra considérer que l'idéal est atteint.

Il n'y a de nouveau dans la doctrine de Proudhon que la forme excessive qu'il lui a donnée. On ne l'aurait sans doute pas remarquée si l'auteur n'avait attiré l'attention par un jeu de mots extraordinaire, avec l'espoir sans doute de faire croire que sous cette forme étrange il y avait au moins une idée neuve. Saint-Simon avait aussi donné à cette pensée une expression singulière quand il avait dit que le jour luirait « où chacun de nous serait son pape et son empereur. » Que d'autres avant et après ces bruyants écrivains

ont exprimé en termes mesurés cette idée simple que le gouvernement ira en se simplifiant et qu'à mesure que la civilisation se développera, la contrainte par l'État sera d'autant diminuée[1]. A quel degré cette réduction pourra-t-elle être poussée? Il est difficile de le dire parce que la réponse dépend d'une foule de circonstances variables et contingentes. Mais il n'y a aucun danger, le nécessaire étant toujours réservé, à reconnaître que la part de l'individu ira en augmentant pendant que celle de l'État ira en diminuant. Nous verrons seulement dans la suite que cela n'est possible qu'à la condition de rendre au progrès de la civilisation par les efforts individuels autant de services que lui en rendrait la puissance collective.

L'idée la plus originale qui ait été émise sur cette question a été inspirée par un désir de concorde et un respect de la liberté poussés aux dernières limites. Elle implique la coexistence de plusieurs gouvernements sur le même territoire et le libre choix par les individus, suivant leur opinion et leur goût. Ainsi plus d'opprimés! Ceux qui vantent le gouvernement d'un seul choisiraient la monarchie, et vivraient en sujets à côté de ceux qui aimeraient mieux vivre en citoyens d'une république. Les uns se soumettraient à un souverain absolu; les autres exigeraient des discussions parlementaires. On pourrait d'ailleurs passer d'un régime à l'autre quand on serait mécontent ou fatigué de celui qui avait d'abord été jugé préférable, et cette migration politique pourrait être renouvelée suivant les torts des gouvernants ou la lassitude des gouvernés. Chacun des gouvernements simultanés n'adresserait des ordres qu'à ses adhérents, et puisque

[1] M. Jules Simon notamment s'est servi d'une forme plus discrète pour exprimer une idée à peu près la même : « J'ajoute, dit-il, que non-seulement l'autorité doit se retirer à mesure que la civilisation avance, mais qu'elle doit travailler elle-même à préparer sa retraite. C'est dans ce sens et cette mesure qu'elle est un organe de progrès » (*La liberté*, 3e édit., p. 368).

des associations multiples qui imposent à leurs membres des devoirs souvent rigoureux peuvent coexister dans un pays, il y aurait des associations politiques dont les membres obéiraient au pouvoir institué ou accepté par eux[1].

Des personnes établies sur le même territoire peuvent assurément se soumettre, par groupes, à des règles particulières. Pour certaines corporations il existe un pouvoir disciplinaire qui exige de ceux qui en font partie de la dignité professionnelle et même, en dehors de la profession, une délicatesse de conduite particulière qui élève au-dessus du commun la carrière et ceux qui la suivent. Mais, au-dessus de ces sociétés juxtaposées, il faut qu'un pouvoir général règle les rapports qu'elles ne peuvent manquer d'avoir entre elles et des lois pour les situations et les intérêts qui sont communs à tous, sous quelque régime politique qu'ils se soient placés. Les lois sur l'état des personnes, sur la propriété, sur les successions changeraient-elles avec l'association ? Si elles changeaient nous retomberions dans cet enchevêtrement des lois personnelles qui suivit l'invasion de l'Europe par les Barbares, et il n'est vraiment pas désirable que cette expérience soit renouvelée. Si elles ne changeaient pas, c'est qu'un pouvoir supérieur les aurait établies et les ferait respecter par toutes les associations politiques. Le problème serait donc éloigné mais non résolu.

VIII.

Attributions naturelles de l'État. — La guerre. — La diplomatie. — La justice. — La police.

La réaction contre la centralisation a fait naître une tendance à dépouiller l'État de ses attributions naturelles pour

[1] *Soirées de Saint-Lazare,* par de Molinari.

les transporter à l'individu. Cette exagération du gouvernement du peuple par le peuple a séduit beaucoup d'hommes de bonne foi et je ne me défends pas d'avoir été du nombre de ceux auxquels ces théories ont fait illusion. Les événements ont cruellement prouvé que leur erreur était profonde, et je n'éprouve aucun embarras à reconnaître que l'expérience a rectifié mes idées sur beaucoup de points.

1° Quelques mois avant la guerre de 1870, des orateurs éloquents demandaient la suppression des armées permanentes pour leur substituer la nation armée. Les armées permanentes, disaient-ils, sont l'instrument de la guerre offensive, et les guerres offensives sont inconciliables avec la civilisation. Il ne doit y avoir désormais que des luttes défensives et pour celles-là la nation armée suffit. Au lieu de prétoriens au service de la tyrannie, on aura des soldats citoyens aimant leur pays et prêts à le défendre avec enthousiasme. Quelle puissance serait assez folle pour s'exposer au choc d'une nation exaltée par le patriotisme? Voyez l'Espagne. Des irréguliers, des volontaires sans organisation, des *guerilleros* mal armés, à peine commandés, ont triomphé de nos grandes armées régulières et des hommes de guerre les plus renommés. Que serait-ce si les forces du patriotisme s'augmentaient de la puissance que donne l'organisation, un bon armement, un intelligent commandement? L'illusion était venue au point qu'un ministère, comme don de joyeux avènement, proposa aux cabinets des grandes puissances un désarmement simultané et que cette initiative n'ayant pas été suivie, il donna l'exemple à l'Europe en faisant voter par le Corps législatif une diminution du contingent annuel. Pendant que nous nous livrions à cet excès de générosité pacifique, l'ennemi augmentait ses moyens militaires et se préparait à la guerre dont il cherchait à faire naître l'occasion. Ses hommes d'État allaient même jusqu'à dire que la guerre développait dans l'âme et l'esprit du citoyen des idées

et des sentiments élevés que l'état de paix ne connaissait pas, et que la force morale de l'homme s'affaiblirait sensiblement si nous vivions dans une parfaite tranquillité[1]. La lutte industrielle et scientifique contre la nature que l'on veut substituer à la lutte entre peuples, n'est après tout qu'un combat pour le bien-être, et les victoires sur le champ de bataille de l'industrie sont amollissantes comme la richesse dont elles sont la source.

Les événements ont prouvé qu'il n'y avait pas à distinguer entre la guerre offensive et la guerre défensive; que le meilleur moyen de se défendre était souvent de prendre l'initiative de l'attaque et qu'il n'était pas toujours possible de limiter la lutte au territoire national, ni même de retenir en deçà des frontières les officiers qui, en raison de leur âge, ne doivent plus commander qu'à l'intérieur.

Dans l'hypothèse d'un désarmement général fait de bonne foi dans tous les pays, la suppression des armées permanentes pourrait passer du rêve à la réalité. Mais ce n'est pas autre chose que la *paix universelle* qui a fait classer l'abbé de Saint-Pierre au nombre des esprits chimériques, classement qui sans doute ne cessera jamais de peser sur son nom. Tant qu'il y aura en Europe un État seulement de grandeur moyenne qui entretienne une armée permanente, il ne faut pas lui opposer des soldats improvisés, car l'enthousiasme patriotique serait sans force contre des troupes aguerries, disciplinées, habituées à la marche et aux fatigues; de pareils défenseurs surtout seraient incapables de lutter contre les moyens de destruction que la science moderne a mis à la disposition des hommes de guerre.

Une erreur plus grossière que la précédente est celle qui consiste à vouloir que les officiers soient nommés par le

[1] Guillaume de Humboldt, *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, ch. V. — La même idée a été récemment exprimée par le général de Moltke dans une lettre qui a été publiée.

choix des soldats. De deux choses l'une : ou l'électeur se guidera par son jugement de la valeur militaire du candidat; ou il sera déterminé par des motifs différents. Dans le premier cas, il est incompétent pour apprécier le talent spécial de ses chefs; dans le second, l'élection est viciée par le mélange d'éléments étrangers à l'aptitude militaire. Les électeurs ne sont pas aptes à juger les qualités spéciales; on les convoque pour exprimer une opinion sur la marche générale des affaires publiques, et encore il y a beaucoup à dire sur l'aptitude politique des masses; mais ce qui est incontestable, c'est leur incapacité de juger les conditions spéciales d'aptitude aux fonctions. On ne manquera pas de dire que l'élu a la confiance des électeurs et qu'il puise dans ce rapprochement une force particulière, une facilité incomparable à exercer son pouvoir. Mais l'élu perd en autorité ce qu'il a pu gagner en confiance, et la dépendance où le met la nécessité de préparer sa réélection enlève toute fermeté à son commandement.

Enfin, l'armement général offre de grands périls dans les pays divisés en partis ardents, surtout si la lutte s'établit entre ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas. C'est fournir à ceux-ci des armes pour écraser ceux-là. C'est l'organisation de l'émeute à l'intérieur; c'est l'impuissance à l'extérieur.

2° Les mêmes hommes qui ont proposé de supprimer les armées permanentes demandent que la diplomatie ne soit plus une fonction, et qu'on remplace les diplomates (*les hommes de la carrière*) par des envoyés spéciaux quand il s'agit de faire un traité, et par le service ordinaire de la poste pour les nouvelles générales. Les consuls peuvent, à les entendre, suffire largement aux rapports internationaux; ils font remarquer aussi que les agences de nouvelles nous informent souvent plus vite que des ambassadeurs ou des ministres plénipotentiaires entretenus à

grands frais dans les capitales. On se cache des personnages officiels, tandis qu'on ne se gare pas, avec le même soin, de correspondants officieux.

C'est oublier que ces agences privées apprennent par les diplomates presque tout ce qu'elles savent. Elles tirent une nouvelle de l'un et un renseignement de l'autre; c'est parce qu'elles complètent, en les ajoutant et commentant, ces fragments d'information qu'elles paraissent quelquefois mieux instruites que les agents officiels; mais en somme c'est la diplomatie qui communique les nouvelles et les agents officieux sauraient peu de chose si le corps était supprimé. Détruire la diplomatie ce serait tarir la source à laquelle puisent les agences privées; ce serait réduire ces derniers à ne transmettre que des bruits vagues et des commérages de salons ou plutôt de cercles.

Des correspondants privés auraient de grandes difficultés pour découvrir ce qui se passe. Le corps diplomatique est composé d'hommes qui se connaissent, se fréquentent et vivent sur le pied de l'égalité; ils se communiquent des confidences qu'ils ne diraient pas au premier indiscret venu; ils s'ouvrent aux représentants des puissances qui ont le même intérêt que leur gouvernement et ne cachent pas ce qu'ils ont appris quand leurs intérêts ne sont pas contraires. La contre-partie est révélée par des agents qui ont intérêt à faire savoir ce que d'autres dissimulent et par ces relations naturelles qui font des ambassadeurs, ministres, secrétaires et attachés une espèce de société dans la société, on arrive à une somme d'informations que ne procureraient pas des agents obscurs, sans position définie.

3° C'est dans le même esprit que certains publicistes demandent qu'on transfère de la magistrature aux citoyens le jugement des affaires civiles. Les jurés qui connaissent des plus grandes affaires criminelles, dont les déclarations peuvent entraîner la peine de mort, seraient-ils incapables de

prononcer sur le point de fait dans les affaires civiles? Les conséquences de leur déclaration dans les matières civiles seraient moins redoutables; car autre chose est disposer de la liberté et de la vie des citoyens, autre chose est prononcer sur leurs intérêts. Cette réforme habituerait, dit-on, les citoyens à la justice et ne pourrait que développer chez eux le sentiment du droit. Ce serait, d'un autre côté, un moyen efficace d'éducation civique, moyen autrement puissant que l'éducation par l'école. Après tout, cette nouveauté est loin d'être inconnue. Les Romains faisaient usage du jury en matière civile et en Angleterre il fonctionne, sans qu'on s'en plaigne, dans les grandes cours.

Certainement aucune objection de principe ne peut être élevée contre l'extension aux affaires civiles de la compétence du jury. Bien que la justice soit une fonction naturelle de l'État, il est incontestable que si les particuliers pouvaient remplir cet office, le législateur agirait sagement en leur confiant cette attribution. Mais pour peu qu'il y ait doute à ce sujet, il faut se souvenir que la justice est affaire de l'État et que la magistrature doit avoir des connaissances spéciales qu'on ne trouve pas chez les hommes *de medio sumpti*. La distinction du fait et du droit n'est pas toujours facile et même pour juger le point de fait, il faut souvent être en mesure de discerner la valeur légale des actes qui sont produits comme moyens de preuves. L'erreur du jury en matière criminelle n'atteint que rarement le coupable; ordinairement elle est commise dans le sens de l'indulgence et presque toujours c'est la société qui en supporte les conséquences fâcheuses. Il en est de même pour l'expropriation d'utilité publique; l'erreur du jury, s'il en commet, retombe sur l'État au moins presque toujours. Mais en matière civile, lorsque le jury se trompe c'est toujours au détriment d'un citoyen; car, s'il y a erreur, un particulier profite de la perte faite par son adversaire. C'est pour ce motif que le législateur n'a pas chez nous

appliqué le jury dans le procès où l'administration n'était pas en cause. Quand l'administration est partie, l'erreur du jury serait réparable ; elle ne le serait pas si elle était commise dans un procès entre particuliers. Il est probable que si la compétence du jury est étendue, la réforme se fera chez nous, non par l'imitation des grandes cours d'Angleterre, mais par l'institution de jurys spéciaux suivant les espèces d'industrie. La réforme, si elle est faite, aura surtout pour effet de démembrer la compétence des tribunaux de commerce plutôt que celle des tribunaux civils.

4° Enfin les hommes de la même école veulent augmenter les attributions de la police municipale au détriment de la police générale. A leur avis, les magistrats de la commune auraient plus d'autorité, parce qu'ils sont élus, que des fonctionnaires inconnus et éloignés; leurs ordres seraient mieux obéis et leurs règlements n'exciteraient pas de murmure; car nul ne pourrait méconnaître la nécessité de ce que prescriraient les agents auxquels il aurait donné sa confiance. L'expérience, au contraire, a démontré que la police locale est sans force et que les magistrats locaux sont, en cette matière, détournés de leur devoir, soit parce qu'ils seraient obligés de se soumettre à leurs propres règlements, soit parce qu'ils craignent d'exciter le mécontentement de leurs électeurs. Aussi, loin d'augmenter les attributions de la police locale, la dernière loi municipale les a restreintes. Sous ce rapport le *self government* a reculé, au moins chez nous, plutôt qu'avancé. Jusqu'à présent il avait été, après de longs débats, reconnu que le maire avait seul l'initiative des règlements de police municipale; que l'autorité supérieure pouvait refuser son approbation, mais non se mettre à la place du maire ni pour faire un règlement, ni pour introduire dans un projet de règlement une disposition nouvelle qui n'aurait pas été proposée par l'administration de la commune. Désormais toutes les fois qu'il s'agira de sûreté ou de salubrité

publiques, l'autorité municipale peut être mise en demeure de faire un règlement, et si elle n'obéit pas à cette sommation, l'autorité supérieure a le droit de se substituer à l'autorité locale. L'autonomie communale est donc loin de progresser et il ne faut pas s'en étonner, car les faits avaient démontré que ce pouvoir n'était pas à la hauteur des besoins de l'ordre et de la salubrité publics[1].

L'extension de la police municipale n'est pas une idée populaire. Si le maire n'avait pas pour auxiliaire la force publique, si au lieu d'employer les agents de la police générale il n'usait que des hommes directement à son service, sa police serait nulle. C'est parce que ses agents sont empruntés à la police générale qu'on exécute ses règlements, mais aussi n'est-il pas, dans l'opinion publique, considéré comme le véritable chef de la police même locale.

Il est des pays où l'augmentation de la police municipale n'a pas les mêmes inconvénients où elle a pu être réalisée sans péril. Chez nous, les divisions et les haines de parti se montrent partout et dans les élections à tous les degrés. Les représailles, après chaque élection, sont un fait ordinaire, presque sans exception. Elles sont d'autant plus vives que les adversaires sont plus près les uns des autres et qu'ils ont été plus vivement engagés dans la lutte. Les tyrannies de village sont fréquentes et de toutes les oppressions ce sont les plus insupportables. Ce qui est bon pour des pays plus calmes ou moins divisés que le nôtre, ne saurait être recom-

[1] Loi du 5 avril 1884, art. 91, et les discussions qui ont eu lieu, au Sénat, sur cette disposition. Il existe encore un grand nombre de communes où les habitants déposent sur la voie publique les fumiers et immondices. Les recommandations les plus pressantes n'ont pu triompher de cette incurie ou plutôt du mauvais vouloir des autorités locales. Les dispositions de la nouvelle loi permettent à l'autorité supérieure de se substituer à l'autorité locale après l'avoir mise en demeure toutes les fois que l'ordre, la sécurité et la salubrité publiques sont engagés. C'est une disposition de centralisation administrative dans une loi de décentralisation.

mandé dans l'état d'extrême division où se trouvent la plupart de nos communes.

IX.

Devoirs de l'État pour le maintien de la population.

Il ne suffit pas à la conservation de l'État que l'ordre à l'intérieur et la sûreté extérieure soient garantis; car son affaiblissement pourrait résulter d'autres causes. C'est ce qui arriverait, par exemple, s'il venait à perdre sa population sinon tout à fait (l'hypothèse serait chimérique), mais dans une proportion telle qu'il n'aurait plus ni assez de forces pour se défendre ni assez de bras pour travailler. On pourrait comparer un État dont la population diminue à un homme qui perd du sang en abondance et dont la vie devient languissante, si même il n'en meurt pas. Ce mal qui est grave dans plus d'un État, a pris un développement extraordinaire dans quelques-uns et la France, en particulier, en souffre plus qu'aucune autre nation.

Les souffrances des pays où la population est en excédant sur les subsistances conduisirent Malthus à formuler son *principe de la population*. Il tira des faits accidentels qui étaient sous ses yeux une loi formulée avec une précision mathématique et en termes cruels dont ses adhérents ont, après le maître, aggravé la dureté. Il a été bien des fois démontré que les faits sont trop souvent en contradiction avec les conclusions de Malthus pour que ses propositions aient la valeur d'une loi; ce qui est certain c'est qu'un pays peut souffrir d'un excès de population et que l'inverse peut également se réaliser. Ainsi nous sommes en France éprouvés par une insuffisance de natalité et, sans chercher la loi de ces phénomènes sociaux, nous nous demanderons quels sont,

en matière de population, les droits et les devoirs de l'État.

La dépopulation d'un pays peut avoir deux causes : la supériorité du nombre des décès sur le nombre des naissances et une émigration excessive.

Même quand les décès ne dépassent pas les naissances d'une manière absolue, il peut se faire que l'accroissement relatif de la population chez les autres peuples mette en péril l'État qui demeure stationnaire ou augmente trop lentement. La statistique démographique démontre par des chiffres trop probants que la France, bien que le nombre de ses habitants se soit élevé de 20 à 37 millions, entre le commencement du règne de Louis XIV et les derniers recensements, a cependant de beaucoup baissé en Europe, et qu'elle ne peut pas, n'ayant plus relativement les mêmes forces, influer sur la politique générale avec autant de puissance qu'autrefois. Les 20 millions d'hommes de Louis XIV représentaient 38 0/0 du total de la population européenne. Les 29 millions que Napoléon gouvernait à la fin de l'Empire étaient tombés à 20 0/0 et la multiplication de nos voisins a été telle que nos 37 millions ne sont plus que 13 0/0. Aussi notre langue, qui a été de bonne heure employée et qui sert encore souvent pour les négociations diplomatiques, n'est-elle comprise que de 45 millions d'hommes dans le monde, tandis que l'Allemand et l'Anglais s'adressent à un nombre presque double de lecteurs[1].

[1] *Annales de démographie*, 1879. *La statistique humaine de la France*, par Jacques Bertillon, p. 24.

Population de l'Europe en 1700 :

France	19,600,000
Angleterre	8,000,000
Empire d'Allemagne	19,500,000
Total	47,100,000

Soit en chiffres ronds, 50 millions. « En sorte que la France était, non la plus vaste en étendue, mais la plus peuplée de toutes les monarchies euro-

Le Français cependant n'est pas réfractaire au mariage et la statistique démographique prouve que le nombre des mariages est très élevé dans notre pays; que, sous ce rapport, la France occupe une des premières places parmi les grandes et petites puissances. Ce qui manque à ces unions,

péennes. De plus, sa population, comparée à l'ensemble de la population des grandes puissances, en formait 38 0/0.

En 1789 :

France	26,000,000
Angleterre	12,000,000
Russie	25,000,000
Allemagne	28,000,000
Total	91,000,000
Prusse	5,000,000
Total	96,000,000

Ou 27 0/0 de population Française.

Population des grandes puissances de l'Europe en 1815 :

France	29,500,000
Angleterre	19,000,000
Autriche	30,000,000
Prusse	10,000,000
Russie	45,000,000
Confédération germanique (dans laquelle étaient comprises en partie l'Autriche et la Prusse)	30,000,000
Total	163,500,000

Mais en déduisant les portions deux fois comptées pour l'Autriche et la Prusse, ont en tout 139 millions ou 20 0/0.

Population en 1880 :

France	37,200,000
Angleterre	34,800,000
Autriche	39,000,000
Empire Allemand	45,600,000
Russie d'Europe	84,500,000
Italie	28,600,000
Total	269,700,000

Ainsi nous sommes descendus à 13 0/0.

c'est la fécondité ou, pour parler le langage technique des démographes, la *nuptialité* est forte mais la *natalité* est faible. On cite des départements qui occupent le premier rang pour le nombre des mariages et le dernier pour celui des enfants. L'augmentation de la nuptialité n'est donc pas un moyen sûrement efficace d'accroître la population[1]. C'est la natalité qui a développé les autres grandes puissances, et c'est la natalité seulement qui peut égaler notre prospérité à la leur.

Le mal est certain, il a souvent été dénoncé, il a même été l'occasion de cris d'alarme poussés en pleine statistique[2]. Quelle en est la cause? Il faudrait la connaître pour trouver le remède. La plus active des causes est assurément l'état de guerre où la France, nation centrale entre les grandes puissances européennes, n'a pas cessé de vivre, guerroyant tantôt d'un côté tantôt d'un autre et toujours versant son sang tandis que ses rivales, chacune à son tour, se reposaient pendant de longs intervalles de recueillement et de reconstitution. Nous avons été saignés à blanc par la Monarchie, par la République, par l'Empire, et il n'y a pas à s'étonner que la virilité de notre race ait été affaiblie par cette destruction incessante de nos hommes les plus valides, envoyés au canon pendant que l'espèce était perpétuée par les plus médiocres sujets. Sélection à rebours qui ferait sourire les agriculteurs

[1] Dans le Lot-et-Garonne, par exemple, la nuptialité est très élevée, puisqu'elle est de soixante sur mille annuellement. Mais la natalité y est très faible. En Normandie, la nuptialité et la natalité sont faibles toutes deux : « Quand un Normand, dit M. Bertillon, songe aux embarras, aux dépenses qu'un ménage nécessite, il lui arrive souvent de fermer sa porte et de se réfugier dans un isolement égoïste qu'il juge moins coûteux. Ce qui est plus triste, c'est que si le Normand se laisse aller à la tentation du mariage, il a du moins le plus grand soin d'avoir le moins d'enfants possible » (p. 69).

[2] V. deux articles que nous résumons plus bas, publiés dans la *Revue des Deux-Mondes* en 1882 (t. II, p. 900 et t. III, p. 600) par le docteur Richet.

si on leur parlait d'un système qui consisterait à vendre aux boucheries les meilleurs reproducteurs et à réserver les plus faibles pour la conservation de l'espèce. Oui, il est impossible que la force native résiste à une action si longtemps continuée pour la destruction de notre vigueur nationale. Les autres États ont aussi eu des guerres à soutenir; mais aucun d'eux n'a été accablé par ce fléau avec tant de suite et — nous l'avons déjà dit — ils ont eu des intervalles de paix pour réparer leurs forces.

La faiblesse de la natalité tient aussi à la limitation volontaire. Deux états sociaux sont particulièrement favorables à la procréation de nombreux enfants : celui des grandes familles ayant de grandes fortunes et celui des ouvriers vivant de salaires. Ni les uns ni les autres, au moins en général, ne sont portés à calculer et à régler la fécondité de leurs unions. Les premiers sont assez riches pour élever et établir de nombreux enfants; les seconds savent, par leur expérience, qu'avec des bras et de la bonne volonté on trouve à gagner sa vie; leurs enfants auront une destinée semblable à celle qu'ils ont eue eux-mêmes. Ceux qui sont portés à calculer ce sont les hommes de la classe moyenne, parce qu'ils ne voudraient pas que le patrimoine qu'ils ont péniblement formé s'émiettât après leur mort[1]. Ils ne veulent avoir qu'un héritier pour faire une bonne maison et lui laisser une fortune

[1] Il est difficile cependant de fixer avec certitude l'influence sur la population de l'organisation de la propriété. Les uns attribuent la diminution à la division du sol et les autres pensent que la grande culture et la grande propriété sont un obstacle à l'accroissement, parce qu'elles exigent moins de travail humain que les petites exploitations pour la même étendue de terre. Des faits sont cités à l'appui de l'une et de l'autre opinion. La grande propriété a, en Espagne et en Angleterre, produit la diminution de la population rurale. En Italie, Pline pouvait avec raison dire : *Latifundia perdidere Italiam.* — D'un autre côté, le docteur Bertillon a constaté que dans 21 départements, 177 propriétaires sur 1,000 habitants donnaient une natalité de 28 tandis que dans 30 départements 285 propriétaires sur 1,000 habitants donnaient seulement une natalité de 24 1/2 environ.

qui lui permette de s'élever et d'honorer son nom. Cette catégorie de propriétaires, qui partout tend à devenir nombreuse, est plus répandue en France qu'ailleurs et c'est un des motifs qui expliquent la faiblesse de sa natalité. C'est un pays de bourgeoisie et même de petite bourgeoisie; les grandes familles riches y sont rares et les anciennes familles, dont le patrimoine se divise à chaque génération, cherchent à ralentir cette décomposition par la limitation volontaire du nombre des enfants. Il arrive aussi — tant l'exemple porte à l'imitation — que l'ouvrier marié aspire à atteindre, par l'économie, la première étape de la bourgeoisie où il veut entrer. Ce n'est donc, à tous les degrés de l'échelle, qu'une restriction calculée, même en deçà des moyens que tous possèdent de pourvoir à l'entretien des enfants.

Il est à remarquer que dans les pays de métayage (et c'est la plus grande partie de la France) les familles des colons partiaires sont loin d'être aujourd'hui aussi nombreuses qu'autrefois. Les enfants sont cependant, au moins jusqu'à l'âge de 15 à 16 ans, des auxiliaires précieux et des ouvriers gratuits. Il semble donc que le colon a intérêt à ne pas réduire la famille et que le *moral restraint* le prive d'une somme importante de travail non rétribué. Mais le métayer, s'il est chargé d'une grande exploitation, se trouve, quand ses enfants l'abandonnent pour louer leurs services au dehors, dans la nécessité de continuer à exploiter avec des domestiques très chèrement loués, ce qui lui enlève le plus net de son profit et quelquefois même le met en perte. Or, ses enfants le quittent presque toujours à l'âge de 15 ou 16 ans, parce qu'ils trouvent à se placer avantageusement avec des gages qu'ils ne trouveraient pas chez leurs parents. C'est dans cette prévision que le colon aime mieux n'avoir à exploiter qu'un petit domaine qu'il pourra travailler avec un fils unique qui ne le quittera pas, parce qu'il héritera du bail. Aussi le métayer limite son exploitation et aussi

sa famille pour éviter le mécompte qu'il éprouverait, sur une propriété trop étendue, de se voir délaissé par ses enfants adultes et obligé de recourir au travail salarié dont le prix va toujours en s'élevant.

Le remède à la destruction par la guerre ne peut être qu'une politique pacifique et de recueillement. Il faut vouloir la paix et la vouloir avec passion, car la guerre ne peut qu'aggraver notre anémie. C'est agir contrairement à ce besoin que de chercher, en ce moment, pour la France, l'expansion coloniale. Pour réparer nos forces la concentration est le seul moyen qui puisse être employé avec efficacité et la raison, comme l'expérience historique, dit très haut que pour coloniser il est nécessaire d'être fort à l'intérieur[1].

On a souvent proposé, pour combattre la limitation volontaire, de substituer au partage en nature des biens la liberté testamentaire qui donnerait au père le droit de choisir, parmi ses enfants, le plus capable de continuer son œuvre. Le chef de famille aurait le droit, dans ce système, de donner une part plus forte à l'héritier de son choix et, en tout cas, de lui transmettre, sauf retour ou

[1] C'est le droit et le devoir de l'État de protéger la vie humaine par des lois préventives et répressives. Les lois répressives qui punissent les crimes et délits s'étendent à tous les âges; les lois préventives ont surtout pour objet de protéger l'enfance. La mortalité parmi les enfants, surtout pendant les premières années, atteint des proportions effrayantes et le chiffre est plus ou moins élevé suivant le régime de l'allaitement. Il est démontré que les enfants nourris par les mères meurent en moins grand nombre que les enfants nourris artificiellement et même que les enfants livrés à l'industrie nourricière. Des précautions ont été prescrites pour prévenir la mortalité parmi les enfants non-seulement en France (loi du 24 décembre 1874) mais aussi en Angleterre (loi du 25 juillet 1872). — D'après la première de ces lois « toute personne qui veut se placer comme nourrice doit se munir d'un certificat du maire de sa commune, indiquant que son dernier enfant est vivant ou décédé, et s'il est vivant constatant qu'il est âgé de sept mois révolus, ou s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une nourrice n'ayant pas d'autre nourrisson. » — La loi sur le travail des enfants et des femmes dans les manufactures corres-

soulte, la totalité de la manufacture ou de l'exploitation agricole, ce qui lui épargnerait la douleur de penser qu'après sa mort son domaine ou son usine seront divisés ou peut-être licités avec admission des étrangers. En le délivrant de cette crainte la liberté testamentaire fera qu'il ne redoutera pas les inconvénients d'une famille nombreuse. M. Bertillon est d'accord avec M. Le Play sur l'emploi de ce remède[1].

Nous n'attendons pas de la liberté testamentaire les merveilleux résultats qu'espèrent ses partisans. Ce qui nous fait douter de ses effets c'est une observation qui s'offre d'elle-même sur les usages des différentes parties de la France. Notre pays se divise en deux grandes régions qui correspondent à l'ancienne distinction des pays de coutume et des pays de droit écrit. Dans les départements du midi, pays de petite culture et de faible industrie, les parents épuisent la quotité disponible par des dispositions ouvertes et cherchent, par des moyens cachés, à gratifier leur fils aîné, au delà de ce que la loi leur permet de faire. Au contraire, dans les départements du nord, pays de grande culture et de grande industrie, c'est l'égalité qui prévaut; les pa-

pond au même ordre d'idées; c'est aussi une loi de police qui a pour objet de protéger la vie humaine en prévenant la mortalité. — Comme les enfants abandonnés meurent en plus grand nombre que les enfants gardés par leurs mères, les *tours* ont été supprimés parce qu'ils favorisaient l'abandon. Mais cette question est complexe parce que la suppression des *tours* a été suivie d'une recrudescence des infanticides. Il faut donc se demander où est le plus grand mal? L'augmentation des infanticides est-il un mal plus grand que l'accroissement des abandons ou inversement? C'est aussi une question complexe que la recherche de la paternité, et il y a dans ce problème d'autres éléments que l'augmentation ou la conservation de la population. — Enfin le législateur peut faire des lois pour favoriser l'immigration et c'est pour cela que dans le budget des États de l'Amérique, on voit figurer des sommes qui ont pour but de favoriser ce mouvement.

[1] Bertillon, *Statistique humaine de la France*, p. 175. — Le Play, *Réforme sociale*. C'est la pensée qui est développée dans tout l'ouvrage.

rents ne donnent même pas la quotité disponible et c'est tout au plus si l'aîné reçoit de plus que les cadets l'habitation avec un peu de terre que sous une forme pittoresque on appelle le vol du chapon. L'égalité y est pratiquée même au delà de ce que la loi exige, et cependant c'est là que l'agriculture est perfectionnée et que les manufactures sont puissantes. Cette comparaison prouve qu'il n'y a pas une corrélation bien étroite entre la liberté testamentaire et les progrès de l'industrie. D'un autre côté, sauf la Normandie où la nuptialité et la natalité sont très faibles, la population est plus dense dans les pays d'égalité que dans les départements où le préciput est en usage au profit de l'aîné des enfants.

Il n'y aurait malgré tout aucun inconvénient à faire l'expérience de la liberté testamentaire, en ce sens du moins que, sauf les soultes et retours, le père pourra, suivant son appréciation, attribuer toute l'entreprise à celui des enfants qu'il estimera être le plus capable de la continuer. Qu'il puisse prévenir le partage en nature ou la vente par licitation à un étranger, rien de mieux. Il y a là une expérience à tenter et, la mesure étant bonne en soi, on peut chercher dans cette voie s'il n'y aurait pas, comme on l'espère, un remède à la dépopulation et une ressource pour notre prospérité agricole ou industrielle[1].

L'égalité des partages est-elle la seule loi à réformer? On accuse notre système d'impôts, l'impôt de consommation

[1] M. Bertillon a fait observer avec finesse que Malthus, en donnant le conseil du *moral restraint*, avait l'intention de parler aux gens sans ressources qui procréent, ne pouvant pas les élever, des enfants condamnés à la misère; mais que ses conseils n'avaient pas eu la direction qu'il voulait leur donner; que les ouvriers ne les avaient pas suivis, et qu'ils n'avaient été entendus que des petits bourgeois. « Malthus, dit-il, comme pasteur et comme Anglais, devait naturellement gémir sur cette foule de misérables qui grouillent dans certaines rues des villes anglaises. C'est à elle qu'il a prodigué des conseils philanthropiques que les bourgeois ont seuls entendus » (p. 172).

et même l'impôt foncier[1]. Le premier grève les ménages nombreux parce qu'ils consomment plus et le second est réparti d'après la population qui compte parmi les éléments de prospérité pour la répartition, bien que le nombre des enfants à élever soit une charge dans le présent et ne doive être que plus tard une cause de richesse. L'impôt mobilier frappe aussi plus fort d'après le chiffre des enfants; car, par exemple, à Paris, le célibataire peut se contenter d'un appartement exonéré, tandis qu'il est difficile pour une famille nombreuse de tenir dans un appartement au-dessous de 400 francs. Il faut, dit-on, que celui qui se donne la peine d'élever de nombreux enfants n'en soit pas puni par une aggravation de charges, et il conviendrait au contraire qu'il en fût récompensé par certaines exemptions.

Nous ne faisons aux réformes qui seraient tentées dans

[1] M. le docteur Richet a traité la question de la population dans deux articles qui ont été publiés par la *Revue des Deux-Mondes* (1882, t. II, p. 900, et t. III, p. 587). Après quelques considérations générales sur l'accroissement de la population dans les différents pays, il montre que la *natalité* est très faible en France et que si l'accroissement de la population continue d'après la progression qu'elle suit dans les grands États, nous tomberons dans une infériorité relative représentée par les chiffres suivants : « En 1932, à supposer que rien ne soit changé dans la vie sociale de ces nations, à supposer que l'accroissement de la population dans chacun de ces pays suive la même marche que depuis vingt ans, voici quels seront les chiffres de la population.

États-Unis	190,000,000 d'hommes.
Russie	158,000,000
Empire d'Allemagne	83,000,000
Grande-Bretagne.	63,000,000
Autriche-Hongrie	51,000,000
France	44,000,000
Italie.	44,000,000

Donc, alors que nous sommes maintenant, pour la population, à peu près sur le même rang que les grandes nations de l'Europe, dans cinquante ans, si rien n'est changé, nous ne serons plus qu'au sixième rang, et à une dis-

cette voie aucune objection de principe; mais ces améliorations nous affligent parce qu'elles nous font craindre, tant ces propositions sont maigres, qu'il n'y ait pas de remède au mal. Ils rappellent le *jus liberorum* des Romains et leurs lois caducaires. Or, nous savons que ces dispositions furent impuissantes à Rome pour rétablir la fécondité et elles auraient chez nous le même sort; car, on ne combat pas utilement par la loi un mal qui a sa source dans l'affaiblissement des sentiments de famille.

Les parents élevaient des enfants nombreux lorsqu'ils étaient sûrs de leur respect et de leur assistance. Tant qu'il y avait entre eux solidarité, que le père pouvait compter sur le travail de la famille, le nombre des enfants augmentait. Mais les mœurs sont changées; l'enfant quitte ses parents dès qu'il trouve à gagner sa vie hors de la famille; la solidarité est rompue et le père sait que de ses enfants, s'il en a beaucoup, il lui en restera tout au plus un et

tance immense des États-Unis, de la Russie, de l'Allemagne, de l'Angleterre. »

Les remèdes que M. le docteur Richet propose dans le second article sont les mêmes qu'indique M. Bertillon ou plutôt ceux qui ont été proposés par tant d'autres : politique pacifique, diminution des charges qui pèsent sur la population rurale, extension de la liberté de tester, exemption de l'armée territoriale pour les chefs de famille qui ont une famille nombreuse, mesures de police et institutions de prévoyance pour empêcher la mortalité des enfants. M. Richet pense que la vigueur de la race n'a pas été affaiblie par un siècle de guerres et que tout le mal vient de la limitation volontaire du nombre des enfants. C'est la seule cause sérieuse de la faiblesse de la natalité. Malheureusement le fait tient à des causes morales que les remèdes proposés ne détruiront pas et n'affaibliront même que légèrement. Nous admettons volontiers les palliatifs, mais il nous est impossible de reconnaître que leur effet soit proportionné à la profondeur du mal. Une exemption des tailles et même une pension n'avaient produit aucun effet au temps de Colbert et nous croyons que les avantages demandés par MM. Richet et Bertillon pour les habitants des campagnes, n'en auraient aujourd'hui qu'un bien petit. C'est par l'éducation qu'on peut refaire le moral d'un peuple, et, par conséquent, améliorer les conditions de l'accroissement de sa population; car, à nos yeux, cette situation tient à un affaiblissement des liens de famille.

encore a-t-il à craindre de rester seul. Cette perspective triste ne l'encourage pas à se donner la peine d'élever un grand nombre d'enfants[1]. C'est là un fait incontestable; il est la conséquence de notre développement économique qui partout fait demander des bras et sollicite le travail par des offres de salaire fort séduisantes; le fait est certain et nous n'en imputons à personne la responsabilité; il correspond à de grands avantages sociaux que nous ne contestons pas. Mais il ne faut pas se faire illusion sur le relâchement du lien familial et sur les conséquences qu'il a eues au point vue de la natalité[2]. Il ne faut pas non plus se tromper sur le remède et sur la puissance de la loi qu'on propose pour remonter ce courant.

La deuxième cause de dépopulation vient de l'émigration. Ce qui, chez les nations prolifiques, est nécessaire ou au moins

[1] L'affaiblissement du respect des enfants pour les parents a été la conséquence des excitations de toute sorte qui ont poussé les premiers à l'indépendance et aux préoccupations égoïstes. Ces influences déplorables n'ont pas été combattues par l'éducation; elles ont, au contraire, trouvé un auxiliaire dans l'enseignement public, au moins dans ces dernières années. Ceci prouve une fois de plus de quelle importance est l'éducation en matière politique et sociale. Les philosophes de l'antiquité avaient eu raison de lui donner une place prépondérante; c'est qu'en effet les meilleures institutions sont sans valeur si elles ne sont pas pratiquées par des hommes honnêtes, pas plus que la meilleure organisation militaire si l'armée est composée d'hommes sans courage.

[2] « Déjà on dispense du service des vingt-huit jours le père de quatre enfants vivants. Cette mesure, qui est excellente, montre que de telles distinctions sont parfaitement réalisables. Il en faudrait beaucoup de pareilles » (Bertillon, *Statistique humaine de la France*, p. 177). — Des édits de Colbert de 1666 accordaient : 1° exemption de la taille pendant cinq ans aux jeunes gens qui se mariaient avant la vingtième année; 2° exemption à vie en faveur des chefs de famille ayant 10 enfants vivants; 3° mille livres de pension pour les gentilshommes ayant 10 enfants vivants et 2,000 pour ceux qui en avaient 12. Qu'on accorde une pension par bienveillance et à titre de soulagement au père d'une nombreuse famille, soit. Mais il est puéril de croire qu'une pension de 2,000 fr. est une perspective qui puisse déterminer à prendre une charge aussi lourde.

utile est funeste aux pays dont la population suit une lente progression. En France, par exemple, l'émigration serait une calamité, si elle avait l'importance de l'émigration des Anglais ou des Allemands. Heureusement, si on considère l'ensemble de la France, l'émigration est faible; mais elle sévit avec une intensité exceptionnelle dans quelques départements. Dans les Basses-Pyrénées, par exemple, elle était si forte que le préfet du département avait pris le parti de refuser des passeports aux émigrants. C'était une atteinte singulière « au droit d'aller et de venir; » mais l'administration départementale n'en trouvant pas d'autre, l'avait employée pour arrêter l'exode. Dans le fond, la vexation était inutile, car les demandeurs allaient passer quelque temps dans un autre département, et obtenaient leur passeport d'un préfet qui n'était pas aux prises avec la même difficulté.

Ce rapprochement nous conduit à poser la question de savoir si un gouvernement a le droit, pour conserver l'État, d'arrêter l'émigration et de retenir, par contrainte, une population dont le départ ruinerait la nation. Ce serait violer la liberté individuelle que de retenir, sans autre motif que l'intérêt de le garder, l'émigrant qui voudrait quitter le pays pour aller ailleurs exercer son industrie dans des conditions nouvelles et, à son avis, meilleures. Mais l'État pourrait légitimement prohiber toute association qui se formerait pour provoquer à l'émigration en masse. Il y aurait là un danger à prévenir, et une loi qui en donnerait spécialement le droit au gouvernement ne pourrait qu'être approuvée. Surtout il devrait s'abstenir de favoriser toute entreprise ayant pour objet de faciliter l'émigration. Après la révolution de Février 1848, le Gouvernement favorisa l'émigration, et à cette mesure se rattache le souvenir de la loterie du lingot d'or. C'était la solution de la crise industrielle de l'époque, car l'état révolutionnaire avait privé d'ouvrage

un grand nombre d'ouvriers, et les ateliers nationaux où on les avait recueillis étaient un moyen trop coûteux pour qu'on pût longtemps le conserver. La solution aurait été irréprochable si, au lieu de les envoyer en Amérique, on avait dirigé ces ouvriers sur les départements en cherchant à les occuper à l'intérieur, là où on aurait pu leur fournir du travail. Peut-être ne le chercha-t-on pas avec assez de patience et eût-on trop facilement recours à l'expédient de l'émigration; mais en tout cas, et sans vouloir juger ce qui fut fait à cette époque, nous en prendrons occasion pour dire que dans un pays où la population manque, l'émigration est un malheur public et qu'il faut se garder d'y chercher le dénouement d'une crise passagère[1]. Oui, l'émigration individuelle, spontanée, doit être libre; mais il faut s'opposer, c'est le droit et le devoir de l'État, à toute propagande et à toute entreprise en vue de provoquer l'émigration. Encore moins l'État doit-il lui-même, pour se débarrasser d'un mal passager, avoir recours à ce moyen[2].

[1] Il existe à Paris une *Société française de colonisation*. Voici le programme qu'a tracé M. Edmond About à la séance du 19 décembre 1884 : « S'il faut un intermédiaire entre les hommes qui souffrent ici et les terres de première qualité qui se perdent là-bas, nous remplirons volontiers cet office. Nous avons l'ambition de fonder un bureau de placement d'un nouveau genre pour les travailleurs de la ville et des champs, un bureau qui fournirait non-seulement la place mais tous les moyens de s'y rendre avec quelques avances en poche. » — Il y a peut-être dans cette société des membres qui déplorent que l'agriculture manque de bras et que la main-d'œuvre soit trop chère pour notre industrie.

[2] Nous sommes étonnés de lire dans l'ouvrage de M. Bertillon le passage suivant : « On a souvent affirmé au siècle dernier que l'émigration était nuisible au développement de la population. Moheau lui-même n'a pas échappé à cette erreur, à laquelle l'histoire du siècle actuel donne un éclatant démenti. L'Angleterre a couvert le monde de ses colons, et cela n'a pas empêché la population de son île de tripler en moins d'un siècle. L'Allemagne a considérablement accru sa population européenne, et pourtant nous venons de voir le nombre énorme de colons qu'elle envoie en Amérique » (p. 147). M. Bertillon reconnaît cependant qu'en Irlande l'émigration est si abondante, que la

X.

Fonctions qui appartiennent naturellement à l'individu.

Les fonctions dont il a été parlé jusqu'ici appartiennent incontestablement à l'État et l'individu n'y saurait prétendre. Quand il les remplit, c'est sous la pression de la nécessité et pour suppléer l'État en défaillance qui omet de remplir son premier devoir, celui qui résulte de son institution même.

Abordons maintenant celles qui appartiennent naturellement à l'individu. Les unes parce qu'elles concernent exclusivement l'intérêt privé ne sont pas du ressort de l'État; les autres touchent à l'intérêt général mais ne tombent à la charge de l'État que si l'initiative individuelle est impuissante à les remplir.

natalité est impuissante à réparer la déperdition qui en résulte. En effet, la proportion qui, pour l'émigration anglaise, c'est-à-dire la plus élevée de l'Europe, est représentée par 3 sur 1,000 habitants est en Irlande de 16 sur 1,000. D'un autre côté, M. Bertillon a constaté la faiblesse de la natalité en France et reconnu que les familles n'y avaient pas le nombre d'enfants qu'elles pourraient élever. M. Bertillon dit, pour justifier sa proposition, que « l'émigrant, en quittant sa patrie, y laisse une place vacante au soleil. Or, nous avons vu qu'au banquet de la vie les places ne restent jamais longtemps vacantes; la natalité grossit dès qu'il s'en produit quelques-unes, et elles sont presque aussitôt prises » (p. 148). Les pages alarmantes qu'il a écrites sur la France prouvent cependant que la natalité n'y prend pas possession de toutes les places qui sont prêtes et qu'au banquet de la vie trop de sièges sont inoccupés. L'émigration est faible chez nous puisqu'elle ne dépasse pas annuellement 20,000 (en Angleterre elle s'est élevée de 1815 à 1870 d'une moyenne annuelle de 19,500 à une moyenne annuelle de 252,000); mais nous croyons que, même dans cette mesure, c'est une déperdition qui n'est pas réparée et qu'elle ne provoque pas une augmentation corrélative.

Pour nous guider dans cette recherche, nous suivrons les divisions des traités d'économie politique, car presque toutes les questions se trouvent dans ces cadres. Or, ces divisions sont au nombre de quatre. L'économie politique recherche d'abord comment la richesse se produit et quel concours lui prêtent les trois facteurs : les agents naturels ou la terre, le capital et le travail. La deuxième division est consacrée à la répartition; car la richesse étant produite, elle est à partager entre les agents ou facteurs qui ont concouru à la faire. Le propriétaire qui a fourni la terre reçoit la rente foncière; le capitaliste est rémunéré par l'intérêt fixe ou le profit variable et le travailleur par le salaire. — La répartition n'implique qu'un seul produit à partager entre ceux qui l'ont fabriqué; mais les différents produits sont échangés et tout ce qui se rattache à leur *circulation* forme la partie la plus importante de l'économie politique. A cette fraction appartiennent les théories du commerce intérieur et extérieur, de la liberté commerciale, de la monnaie, du crédit, des banques. Enfin la quatrième partie de l'économie politique s'occupe de la consommation et à cette idée se rattache l'examen des dépenses productives ou improductives, l'étude de la question du luxe, celle de l'assistance privée ou publique. C'est en suivant ces jalons que nous trouverons, dans un ordre méthodique, les questions qui sont à la ligne divisoire entre l'individu et l'État et que nous pourrons faire le partage des eaux entre les deux versants.

XI.

L'État doit-il se faire producteur?

Les paragraphes qui suivent traitent des rapports de l'État avec l'économie politique et touchent à la distinction qui a été proposée par plusieurs écrivains, par Rossi entre autres, de l'*économie politique pure* et de l'*économie politique appliquée*[1]. Les économistes ont avec raison réclamé contre cette division. Il n'y a pas deux sciences par la raison qu'il n'y a pas deux principes et que la vérité est une. On n'est pas toujours maître des événements; les gouvernements peuvent être forcés par les circonstances à ne pas suivre les principes ou du moins à ne pas aller jusqu'au bout de leurs conséquences; mais ces tempéraments n'appartiennent pas à l'ordre scientifique. Ils dépendent de l'art du politique et, même pour ceux qui admettent que la politique est une science, ces modifications des principes ne sont que des mesures d'expédient. Dans les applications, les gouvernements seront guidés par les principes de la science économique ou par d'autres considérations; mais il n'y a pas, il ne peut pas y avoir une science qu'on appelle la *science de l'économie politique appliquée*. Autant dire, ce qui serait ridicule, qu'il existe une *science des expédients politiques*.

Nous examinerons les rapports de l'État et de l'économie politique successivement au point de vue de la production,

[1] *Cours d'économie politique*, 2e leçon (t. I, p. 36). « L'*économie politique pure* et l'*économie politique appliquée* ont chacune, au fond, le même objet, la richesse : la seconde en traite d'une manière plus spéciale, plus nationale; mais l'objet est toujours le même. »

de la répartition, de la circulation et de la consommation.

L'État est producteur comme propriétaire et comme capitaliste. Il a de grandes propriétés immobilières qui lui donnent des revenus domaniaux. Il a des manufactures pour la fabrication des armes, pour la préparation des tabacs, pour les porcelaines de Sèvres et les tapisseries des Gobelins; il a même pour ces industries des ouvriers spéciaux, comme il n'y en a pas de pareils dans l'industrie privée, et c'est ainsi qu'à Sèvres et aux Gobelins, il emploie des ouvriers payés à l'année, à qui on donne un petit jardin et quelquefois le logement, qui sont plutôt des fonctionnaires ou employés que des salariés. On a critiqué ces entreprises de l'État comme un empiétement sur l'individu. Ces grands domaines, dit-on, seraient mieux placés aux mains des particuliers; ils rapporteraient plus qu'ils ne donnent s'ils étaient exploités par des propriétaires obéissant à l'impulsion de l'intérêt personnel. Quant aux manufactures de Sèvres et des Gobelins elles font, avec l'argent des contribuables, concurrence aux manufactures de Limoges et d'Aubusson. L'État, en se faisant producteur, sort de l'impartialité qui lui convient. Son rôle est de présider à la course, d'en assurer la loyauté, d'en mesurer les résultats; mais il saute dans l'hippodrome en se faisant producteur et gêne la marche des concurrents.

Satisfaction a été donnée à l'objection en ce qui concerne les biens domaniaux de l'État. Ces immeubles sont presque tous passés de la propriété collective à la propriété individuelle; il ne reste, ou peu s'en faut, à l'État que les bois et forêts et ce sont à peu près aussi les seuls immeubles qui forment le patrimoine des communes et des établissements publics. Or, il est démontré que la propriété privée n'assurerait pas la conservation de la richesse forestière. Les propriétaires de bois ont une tendance à défricher si marquée qu'il a fallu prendre des précautions à leur égard. Ils ont d'abord été

soumis pour le défrichement à l'autorisation préalable; aujourd'hui cette autorisation est remplacée par la déclaration avec faculté pour le ministre d'y faire opposition dans un certain nombre de cas prévus par la loi[1]. Des garanties ont même été prises à l'égard des communes et établissements publics; ils n'ont pas pour le défrichement de leurs bois[2] les mêmes facilités que pour le changement de l'exploitation des autres propriétés[3].

La conservation des forêts est-elle donc d'intérêt public et faut-il que l'État fasse ce que les particuliers ne feraient pas? — Elle est favorable à la salubrité publique; elle maintient les terres sur le penchant des montagnes; elle défend le sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents; elle protège les dunes et les côtes contre les assauts de la mer et l'envahissement des sables;

[1] La loi du 18 juin 1859 exige du propriétaire qui veut défricher son bois une déclaration à la sous-préfecture quatre mois à l'avance. Pendant ce délai l'administration a le droit de notifier une opposition au propriétaire.

[2] Article 91 du Code forestier. Les communes et établissements publics ne peuvent défricher sans l'autorisation du Gouvernement tandis qu'ils pourraient modifier, sans autorisation, la culture des autres propriétés (art. 61 de la loi municipale du 5 avril 1884). On autorise cependant, chaque année, les communes à défricher des forêts d'une assez grande étendue, environ 8 à 900 hectares. — Les forêts domaniales avaient au commencement du siècle une étendue de 2,592,000 hectares; elles sont aujourd'hui réduites à 990,000 hectares ou un million environ. Le sol forestier des communes est de 1,912,000 hectares.

[3] L'État, les communes et les établissements, parce qu'ils sont perpétuels, peuvent laisser croître les futaies; les particuliers qui ont besoin de revenus aimeraient mieux exploiter en taillis. Cependant nous avons besoin de bois de construction et malgré le développement de l'emploi du fer dans l'industrie du bâtiment, nous demandons à l'étranger une grande partie de notre fourniture en bois. « Un particulier, dit M. Cauwès, ne peut, la plupart du temps, s'accommoder d'un aménagement séculaire; l'État et les communes sont ordinairement les seuls propriétaires assez riches pour ne pas céder à la tentation de réaliser le matériel bois. Laisser croître une futaie, c'est travailler pour sa descendance, sacrifier le présent à l'avenir. Il est cependant bien reconnu que lorsque la futaie est constituée, elle donne un rendement beaucoup plus élevé que le taillis : on compte que, par hectare et par an, le

elle sert à la défense du territoire; elle entretient les sources et assure l'alimentation des cours d'eau. Ces intérêts rendent suffisamment compte des précautions prises pour la conservation des bois et forêts. Quelques écrivains ont même conclu à l'agrandissement du domaine forestier de l'État; ils demandent que l'État achète les bois des particuliers qui seront mis en vente et les plus ardents veulent qu'on se serve de l'expropriation d'utilité publique contre ceux qui ne voudraient pas les aliéner. C'est pousser à l'excès le zèle pour une idée juste. Ce qui serait désirable, c'est que l'État, en France, accrût son domaine forestier en acquérant à bas prix des terres vagues, surtout des terrains dénudés dans les pays montagneux pour les gazonner et les reboiser[1].

L'État est aussi propriétaire de mines, de salines, de

taillis rapporte deux mètres cubes (soit à raison de 8 fr. l'un, 16 fr.). Le même bois traité en futaies donne tous les ans, y compris le produit des éclaircies, 4 mètres 750 (soit à raison de 15 fr. l'un, à cause de la qualité supérieure du bois, 71 fr.). Il est donc avantageux, quant à la richesse générale, qu'il y ait d'importantes forêts domaniales, puisque l'État et les communes peuvent mieux que les particuliers laisser croître les futaies sombres » (*Économie politique*, t. I, p. 273). Cependant dans une note, M. Cauwès fait remarquer, d'après M. Puton (*Traité de l'aménagement des forêts*), que si on tient compte du capital en bois engagé dans la futaie, le rendement du bois en taillis est double du bois en futaie. « Sur 120 hectares à 300 fr. (capital forestier, 36,000 fr.), on évalue le capital engagé en bois à 300,000 fr., dans une futaie de 120 ans, laquelle ne donne pour l'hectare coupé annuellement que 8,000 fr., soit 2 0/0 du capital. Sur un sol de même valeur, l'exploitation en taillis produirait un revenu annuel de 4 0/0. »

[1] Jourdan, p. 86. A la page 87, M. Jourdan s'exprime ainsi sur les motifs de conserver la richesse forestière. « La disparution des forêts est un fléau dont il est facile de constater les effets, notamment dans nos pays de Provence. Les eaux pluviales n'étant plus retenues par les barrages naturels de la forêt, s'écoulent rapidement, se changent en torrents et entraînent toute la terre végétale dans les vallées où les rivières ne la reçoivent que pour la porter à la mer. L'absence de forêts est la principale cause de l'inconstance de notre climat, de l'irrégularité des saisons, de cette alternative de pluies diluviennes et de sécheresse persistante. » — Une loi du 4 avril 1882 a permis l'expropriation d'utilité publique pour la restauration des terrains en pente.

haras, de fermes-écoles, de bergeries; mais ces propriétés sont de petite importance. Les mines et les salines seraient bien placées aux mains des particuliers, d'autant mieux que chez nous la législation donne à l'administration des pouvoirs très étendus et qui peuvent être considérés comme une garantie suffisante pour assurer la bonne exploitation de la richesse minérale. La surveillance est assez étroite pour empêcher que cette richesse ne soit gaspillée par une exploitation excessive ou mal conduite. Ces pouvoirs suffisent et pas n'est besoin que l'État soit propriétaire. Les haras ont pour but d'améliorer la race chevaline par l'achat d'étalons dont le prix et l'entretien feraient reculer l'industrie privée. Les fermes-écoles sont des établissements d'enseignement professionnel et les bergeries nationales des collections de modèles qui, par les ventes annuelles, se répandent dans les fermes[1].

Les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais ont été critiquées parce que, dit-on, elles sont une invasion dans le domaine de l'industrie privée et font, avec l'argent de tous, concurrence à quelques fabricants. Limoges et Aubusson ne pourraient-ils pas faire des produits aussi parfaits? S'ils ne le font pas actuellement, c'est qu'il leur est impossible de lutter contre les ressources du budget et que l'État leur enlève les quelques acheteurs qui pourraient mettre le prix à de pareils produits. Mais le côté industriel doit être négligé dans cette question; il n'a vraiment aucune importance, car ces produits ne sont pas dans le commerce. Sèvres, Beauvais et les Gobelins ne fabriquent pas pour le

[1] C'est aussi l'opinion de M. Jourdan (p. 86). « Il s'agit, dit-il, de former des agriculteurs, d'expérimenter des méthodes, des procédés, des machines, d'améliorer des races ou des espèces, de tenter des acclimatations. Tout cela peut amener de bons résultats, au point de vue économique. Il n'y a à redouter qu'une chose, c'est que l'État, par le luxe de ses aménagements et de ses installations, ne soit pas toujours un bon modèle pour l'industrie privée qui a besoin de compter, de se préoccuper du résultat financier ».

public, et leurs produits ou servent à orner les palais de la Nation, ou sont envoyés comme présents diplomatiques. Les vases ou les tapisseries qui sont dans le commerce viennent des libéralités faites autrefois à des familles que la gêne a obligées à se séparer de ces dons précieux. La concurrence n'est donc pas réelle. Est-il vrai que ces manufactures arrêtent l'entreprise de produits égaux par les particuliers? L'industrie privée ne fabriquerait jamais aux conditions onéreuses qui sont la conséquence de la perfection des produits[1]. C'est dans un intérêt artistique que l'État fait exécuter ces produits d'une perfection exceptionnelle sans se préoccuper de pertes ou de bénéfices, et il faut être vraiment affranchi de ce souci pour sacrifier un produit dès qu'il est entaché de la plus petite imperfection ou pour faire recommencer une tapisserie qui laisse quelque chose à désirer. L'industrie privée, pour peu que la malfaçon pût être douteuse, la nierait et vendrait en protestant que c'est parfait. La céramique et la tapisserie privées sont maintenues dans les traditions du bon goût par les modèles qui sortent des manufactures de l'État; elles tendent à s'en rapprocher et si elles n'arrivent pas à ce degré, leur fabrication se ressent de cet effort d'imitation pour y atteindre. On peut donc défendre ces établissements par les mêmes motifs que les établissements d'enseignement professionnel. Il est utile de conserver cette haute manifestation du génie artistique et l'État y consacre des ressources spéciales, parce que l'industrie privée ne pourrait pas la maintenir.

A un autre point de vue, l'État a des manufactures qui

[1] On fait, en ce moment, aux Gobelins, un tapis de Savonnerie qui a été commencé depuis plusieurs années. En calculant ce que représentent les quelques mètres de ce tapis par rapport à l'ensemble des produits de la manufacture et le comparant au budget de l'établissement, on a trouvé que ce tapis coûtait 4,500 fr. par mètre carré. Un palais, si on voulait couvrir toutes ses pièces d'un tapis semblable, coûterait moins cher pour la construction.

fabriquent des armes pour sa défense. Certes, la guerre de 1870 a montré quelle était la puissance de l'industrie privée en cette matière. L'étranger, les États-Unis notamment, ont pu faire des livraisons importantes. Il ne faut cependant pas que l'État soit absolument livré aux incertitudes du commerce et au péril d'un accaparement temporaire. Que l'industrie privée soit employée pour compléter et étendre nos approvisionnements d'armes, rien de mieux. Mais l'État, ne serait-ce que pour n'être pas pris au dépourvu, doit avoir le moyen de fabriquer ce qui est nécessaire à sa défense; car il suffirait d'une défaillance momentanée de l'industrie et du commerce pour qu'il fût, au moment du péril, exposé à des coups qui compromettraient son existence.

L'État a des manufactures pour les poudres et pour les tabacs; il a aussi des établissements nombreux d'enseignement; mais ces questions reviendront plus tard quand nous traiterons de l'impôt et des droits de l'État en matière d'instruction, questions qui dominent le point de vue économique.

XII.

Du travail des prisonniers.

L'État fait travailler les prisonniers, parce que le travail est l'exercice normal de l'activité de l'homme et que son influence ne peut qu'améliorer le coupable. Mais pour que le travail ait de tels effets, il faut que l'ouvrier prisonnier ait droit à une partie des produits, et que par conséquent ils soient envoyés au marché pour être vendus. S'il n'en tirait aucun profit, l'ouvrier serait découragé par la stérilité de ses efforts et le travail imposé lui paraîtrait être une aggravation de sa peine. Autant vaudrait le condamner à ces travaux dérisoires qu'on

inflige aux malheureux habitants des Workhouses d'Angleterre. Il serait déraisonnable d'organiser le travail dans les prisons si l'État n'y devait pas trouver un allègement aux charges de la répression pénitentiaire, et si le condamné n'en retirait pas une rémunération donnant à ce travail un caractère sérieux.

Mais la vente ne peut pas avoir lieu sans faire concurrence, sur le marché, aux vendeurs de produits similaires. La compétition est d'autant plus à redouter que l'État a dans les prisons des ouvriers dont il peut fixer le salaire à son gré, ce qui lui permettrait de baisser ses prix au-dessous de ce que pourrait faire l'industrie privée. La hausse des salaires qui, sur tous les points de la production économique, est la grosse préoccupation du fabricant, n'existe pas pour l'État, si c'est pour lui que la fabrication est faite directement; car il a un crédit pour nourrir ces condamnés et il peut, à son gré, fixer leur salaire. Si le travail des prisons était mis en adjudication, l'entrepreneur obligé de se plier aux règlements de la répression, ce qui est une incontestable gêne pour les travailleurs, ne paierait qu'un prix de journée inférieur à celui des ouvriers libres. Il y aurait donc encore un écart entre les deux salaires et, par conséquent, la lutte continuerait d'être désavantageuse pour l'industrie privée. Ce qui aggrave les inconvénients de cette lutte inégale, c'est que les prisons centrales réunissent dans un vaste établissement des ouvriers qui étaient dispersés avant leurs condamnations et que cette agglomération crée, pour l'industrie du voisinage, un foyer de concurrence qu'il est impossible ou au moins fort difficile de combattre. Les ouvriers de l'industrie libre surtout ont à souffrir de cette proximité[1].

[1] Le conseil supérieur des prisons a, le 6 avril 1877, émis un avis duquel il résulte que le travail dans les prisons devait être maintenu pour les quatre raisons suivantes : 1° amendement du coupable ; 2° maintien de la disci-

L'État pourrait demander des prix qui fussent en harmonie avec la valeur du salaire courant ou, d'une façon plus générale, en concordance avec les prix demandés par l'industrie privée. L'État n'a pas seulement l'avantage de pouvoir fixer la rémunération du travail; il a d'autres avantages et, en particulier, la jouissance de locaux qui sont à sa disposition; car il les occupe comme puissance publique et il en dispose gratuitement pour la fabrication, de sorte qu'il n'a pas à payer pour son industrie bien des dépenses qui sont supportées par le budget de la répression. Qu'il renonce à trop abaisser ses prix, qu'il vende aux mêmes conditions que tous et les plaintes de l'industrie privée cesseront d'être légitimes. Il pourrait aussi envoyer les produits au loin ou dans plusieurs directions pour ne pas peser trop lourdement sur la place voisine de la maison de détention. Mais ces correctifs supposent, pour être employés avec suite, que l'État garde en régie la direction du travail dans les prisons. Cette solution est de tous points, selon nous, préférable au système de l'entreprise, soit parce qu'il laisse à l'administration toute liberté de choisir les meilleures mesures pour l'amendement des condamnés, soit parce qu'il lui permet de modérer, suivant les circonstances,

pline dans la maison; 3° ménagement des finances publiques; 4° garantie de la sécurité publique. — Mais le conseil ne s'est pas prononcé sur la question du travail au point de vue où se place l'économie politique. — Après la révolution du 24 Février 1848, le Gouvernement provisoire suspendit le travail dans les prisons par le décret du 24 mars 1848. Mais la révolte qui suivit cette mesure imprudente à la prison de Clairvaux démontra l'utilité du travail au point de vue de la discipline. Il fut rétabli par la loi du 9 janvier 1849 et par le décret du 25 février 1852. M. Villey exprime, avec raison, le regret « que le conseil supérieur, dans l'avis du 6 avril 1877, ait cru devoir s'abstenir d'aborder cette question, » au point de vue de l'économie politique et des réclamations de l'industrie privée (p. 66). — M. Villey aussi fait remarquer (p. 65) que « le budget des prisons figure au budget général de l'État pour une somme de 20 millions, et qu'il est assez gros pour que la société ait le droit de demander au travail des condamnés une atténuation légitime. »

les effets de la concurrence et de prévenir les doléances de l'industrie privée[1].

XIII.

L'État est un des facteurs de la production.

Ce serait réduire à peu de chose la question de l'action de l'État sur la production que de la restreindre aux points dont nous venons de parler. L'État est un quatrième élément de la production; sans sa protection les autres facteurs seraient ou stériles ou moins féconds, car il n'y a pas de

[1] « Le but principal du travail, dit M. Villey, c'est l'amendement du condamné. Et si on est d'accord avec nous sur la prémisse, on devra, nous le croyons, reconnaître que la préférence doit être accordée au système de la régie; car, dans le système de la ferme, le but essentiel, l'amélioration morale des personnes, est nécessairement mis de côté. Il ne s'agit pas de chercher les travaux les plus lucratifs, mais les plus propres à l'amendement des coupables; il ne s'agit pas d'exploiter des bras, mais de relever des âmes, de redresser des intelligences, d'assainir des cœurs. Et c'est pourquoi l'État ne doit jamais se dessaisir de la direction sur le travail, et il ne faut jamais que l'idée de spéculation et de gain puisse venir détourner du but » (p. 67). « En résumé, dit-il à la page 73, la meilleure solution du problème du travail dans les prisons nous paraît être celle-ci : le travail organisé en régie et dans le but de l'amendement du coupable; les produits du travail appliqués, autant que possible, aux consommations des administrations publiques; le surplus, si cela était nécessaire, exporté avec l'obligation pour l'État de ne jamais faire à l'industrie libre d'exportation une concurrence déloyale en provoquant l'abaissement des prix. Le conseil du commerce pourrait être appelé à donner son avis sur la conclusion des marchés. » M. Jourdan est moins décidé, mais il tend aux mêmes conclusions que M. Villey : « On a, dit-il, proposé la suppression du régime de l'entreprise, ce qui permettrait à l'État de prendre les précautions nécessaires pour que la main-d'œuvre ne soit pas avilie. Ce qu'il faut surtout éviter, c'est de transformer les prisons en fabriques en employant un trop grand nombre de détenus au même genre de travail. »

travail sans sécurité et on a dit, sous une forme un peu pédante, mais qui exprime bien la pensée, qu'il est *producteur de sécurité*. Il prend sa part — et une grosse part — dans le produit, et cette portion qui lui arrive par les nombreux canaux de l'impôt, fait vivre les organes de la puissance publique. Si la production s'arrête, la source du Trésor est tarie et l'existence de l'État est menacée. Or, la suspension des mouvements de la machine est un danger public. Ceux qui le représentent peuvent-ils assister avec indifférence aux crises de l'industrie et ne pas s'émouvoir si elles sont menacées de périr? D'autres industries, dira-t-on, ne tarderont pas à s'élever sur les ruines de celles qui seront mortes. C'est possible; mais pendant que s'opérera cette transformation dont le succès sera peut-être long il y aura de durs moments à passer, et pendant cette période calamiteuse comment s'empliront les caisses publiques? Comment les services publics seront-ils rémunérés? Défendra-t-on à l'État d'employer, s'il y en a, des moyens pour arrêter ou atténuer la crise? Le condamnera-t-on à mourir d'inanition pour ne pas sortir des bornes de ses fonctions naturelles? Les maux dont on souffre ne sont pas une raison valable pour nier les principes; mais ne faut-il pas excuser le malade, si pour atténuer le mal qui le tourmente et menace de le détruire, il fait des expériences et même a recours à quelques expédients? Ces moyens ne pourront pas durer longtemps; on saura vite s'ils sont efficaces, et s'ils ne le sont pas on sera forcé d'y renoncer. Mais comment fermer absolument ses oreilles aux cris d'une industrie en détresse et, si c'est l'industrie principale du pays, comment n'être pas préoccupé du déficit que cette perturbation va causer dans les recettes du Trésor? Il est aisé de dire qu'avec le temps la situation redeviendra normale et que les capitaux devenus disponibles iront ailleurs porter leur action bienfaisante.

Cela est vrai au point de vue théorique, et même en pratique, c'est bien ainsi que la crise se dénouera. Mais ce que l'étude des principes ne dit pas, c'est la durée de la crise et la longueur des souffrances; ce qu'elle ne peut pas nous apprendre par une réponse précise, c'est comment nous vivrons en attendant et quel moyen aidera le Trésor à s'emplir quand l'alimentation de ses caisses sera suspendue. Il y a là une question de pratique politique à résoudre suivant les circonstances.

On accordera sans peine que, dans un pays où les vins et autres boissons versent au Trésor des centaines de millions, l'État, alors même qu'il ne serait pas ému par les doléances des propriétaires, aurait à s'inquiéter de la perte d'une culture si productive pour les caisses publiques. S'il prend quelques mesures pour arrêter la marche du fléau, s'il cherche à le circonscrire, à en détruire les foyers, s'il se croit fondé à ordonner l'arrachement des vignes infectées, on ne criera pas à la violation de la propriété, et ces précautions, pour si petit que soit l'espoir de salut, seront louées à la presque unanimité. De même l'État ne sera pas blâmé lorsque, désespérant de la générosité individuelle, il prendra sur l'argent de tous pour créer un prix à décerner à l'inventeur du meilleur moyen de combattre soit le phylloxéra soit tout autre désastre, ou pour propager un remède qu'il croit bon et entraîner les populations qui en doutent. Ces moyens ne sont pas, au moins tous, strictement dans la mission de l'État et tout au plus pourrait-on dire qu'ils sont une dépendance de son droit de police[1]. Mais je ne sache pas que ces mesures aient trouvé un contradicteur; car le mal est grand;

[1] Ce point de vue n'est même tout à fait juste, car le droit de police est négatif et consiste à empêcher. Il faut donc reconnaître que si l'initiative des moyens de conservation appartient à l'individu, l'État peut la prendre pour suppléer aux négligences de l'intérêt privé. Le nier serait s'exposer, pour une abstraction, à de grandes pertes.

son action est rapide et s'il fallait attendre que les individus fussent groupés et décidés à faire des sacrifices, les ravages peut-être se seraient étendus fort loin, et l'État aurait perdu son meilleur revenu.

Il est d'autres cultures dont la perte ne serait pas moins désastreuse, mais dont les représentants demandent des moyens autrement radicaux. Ainsi propriétaires et fermiers se plaignent d'être conduits à la ruine par la concurrence étrangère et demandent qu'une loi les débarrasse de l'ennemi. Contre le phylloxéra, c'est-à-dire contre un fléau, ils ne demandent aux hommes qui gouvernent que des mesures d'une incontestable utilité; chercher à connaître la cause du mal, savoir s'il est curable, propager les moyens éprouvés de le combattre, empêcher la propagation, circonscrire l'action, ordonner l'arrachement sur certains points, toutes ces précautions ne donneront pas sérieusement lieu à réclamation et on ne conteste guère à l'État le droit de les ordonner. Mais la défense contre la concurrence étrangère ne pourrait être assurée que par des moyens d'une autre espèce et qui donnent prise à plus d'objections. Si la concurrence étrangère nous écrase, il n'y a, dit-on, qu'à fermer nos frontières aux concurrents ou à leur faire payer l'entrée si cher qu'ils n'auront pas avantage à venir sur nos marchés. Grâce au relèvement des droits, les propriétaires pensent que l'agriculture cessera de souffrir. Mais il ne s'agit plus de l'État producteur et nous entrons ici dans le domaine de la *répartition;* on demande à l'État d'intervenir pour assurer au propriétaire une espèce de rente fixe et au fermier un profit à peu près constant. Cette question trouvera sa place dans un autre paragraphe.

XIV.

L'État doit-il intervenir dans la répartition de la richesse?

Si l'État doit, en principe, demeurer étranger à la production des richesses, il doit, à plus forte raison, laisser leur répartition se régler par les conventions privées. *A plus forte raison,* car la concurrence par l'État producteur n'agit qu'indirectement sur l'industrie privée, tandis que la répartition par autorité, si elle différait de ce qu'elle aurait été d'après un accord librement consenti, ne pourrait que dépouiller un producteur au profit de l'autre. La concurrence par l'État producteur serait sans doute la cause d'un préjudice; il y aurait spoliation dans son intervention au partage. Cette immixtion n'est cependant pas sans exemple, et on peut citer la limitation du taux de l'intérêt et la fixation des heures de la journée de travail. Limiter l'intérêt de l'argent, c'est régler la rémunération du capital, déterminer le nombre des heures de travail, c'est s'occuper de régler par la loi le salaire au lieu de s'en rapporter aux conventions. C'est, dans l'un et l'autre cas, substituer l'autorité de la loi à la volonté des parties.

Si ces dérogations étaient purement économiques, il serait aussi difficile de les expliquer que de les justifier, et nous ne croyons pas qu'à ce point de vue, il y ait rien à répondre aux critiques dont ces lois ont été criblées par les économistes. Mais il faut reconnaître que les considérations de cet ordre ne sont pas les seules dont le législateur ait à tenir compte, et comme il est impossible que l'arbitraire dure sans quelque raison qui l'explique, nous recherche-

rons quelles circonstances ont pu prévaloir contre une démonstration décisive.

A Rome, par exemple, la question des dettes était une cause de troubles fréquents, et les soulèvements les plus dangereux de la multitude furent causés par les débiteurs criant contre l'oppression et la dureté des créanciers patriciens. Quand cette lutte devenait aiguë, la constitution de la République était menacée, et les consuls avaient à prendre des mesures pour empêcher qu'elle ne souffrît quelque dommage. Les lois sur l'usure ne furent donc pas, à Rome, inspirées par des motifs de l'ordre économique, mais de véritables actes politiques pour le salut public. N'y avait-il pas d'autres moyens à employer pour assurer la sécurité et fallait-il, de toute nécessité, violer le droit du créancier pour sauver l'État? C'est une question de pratique gouvernementale qu'il serait difficile de résoudre à la distance où nous sommes des événements, car nous ne connaissons ni la force de ceux qui demandaient l'abolition ou la réduction, ni les moyens de leur résister. Il est certain que les pouvoirs publics manquaient, en ne faisant pas respecter le droit, à ce qui est le premier devoir d'un gouvernement; mais après des siècles il est facile de dire ce que le gouvernement devait faire et moins aisé de déterminer ce qu'il pouvait.

C'est aussi par des raisons étrangères à l'ordre économique que les lois ont quelquefois touché aux loyers et modifié les conventions entre propriétaires et locataires. Le législateur a presque toujours opposé courageusement un refus aux supplications ou aux menaces des locataires demandant, sous une forme piquante, *l'amnistie des loyers*. Mais il a cédé quand les circonstances ont été extrêmes et c'est ce qui est arrivé après les deux sièges de Paris, pour venir partiellement en aide à des locataires qui avaient subi la guerre étrangère et la guerre civile.

L'intervention de l'État pour fixer les heures de travail dans les manufactures, a été expliquée et justifiée par la santé des ouvriers, forces précieuses dont l'intérêt public, d'accord avec l'humanité, demande la conservation. Il s'agit d'une mesure de police et non d'une question économique; il s'agit aussi de politique, car la force de l'État dépend de la vigueur de ses membres. Les Anglais qui sont, autant et plus que nous, respectueux de la liberté des conventions ont, pour les enfants et les femmes, adopté la limite de dix heures. Ne pourrait-on pas aller jusqu'à limiter les heures de travail même pour les mâles adultes? Nous l'avons fait en fixant la journée de travail à douze heures, mesure assez large pour qu'il n'en résultât pas une gêne sérieuse à la liberté du travail et dont il a fallu cependant assurer l'observation par une loi récente[1]. On fait observer qu'il est impossible d'interdire à un ouvrier à domicile de travailler plus de douze heures, chacun de nous ayant la libre disposition de lui-même, par conséquent le droit même d'abuser de ses forces. Pourquoi en serait-il autrement de l'ouvrier qui se rend à la manufacture, au lieu de travailler dans sa chambre? La manufacture après tout n'est pas un lieu public et le droit de l'État n'est pas, ce semble, plus grand sur cet établissement parce qu'il est grand, que sur la chambre d'ouvrier parce qu'elle est petite.

La différence est grande cependant entre l'ouvrier travaillant isolément et les ouvriers agglomérés dans les manufactures. Ce que fait le premier n'est qu'un acte isolé qui n'a pour ainsi dire pas d'importance au point de vue social; mais ce que font les seconds intéresse la population du présent et de l'avenir. Les ouvriers des manufactures sont sou-

[1] Le décret du 9 septembre 1848, sur la durée de la journée de travail dans les manufactures, est général et s'applique à tous les ouvriers. Une loi du 16 février 1883 a, pour assurer l'exécution du décret de 1848, autorisé le Gouvernement à augmenter le nombre des inspecteurs.

mis au même régime et l'abus, s'il y en a quelqu'un, doit être multiplié par un nombre qui représente la plus grande partie de la population. La force de l'État peut en être affectée, tandis que le fait d'un individu travaillant avec excès est sans influence sur la vigueur de la nation. La surveillance des manufactures est facile; celle des logements d'ouvriers serait impossible. Quand les ouvriers sont réunis dans de vastes locaux, distincts de l'habitation de l'entrepreneur, l'inspection peut se faire sans qu'il en résulte une violation du domicile. On y pénètre dans l'intérêt des mineurs et des femmes, même des femmes majeures, non mariées et maitresses de leurs actions. Pourquoi n'accorderait-on pas la même protection aux adultes qui seraient tentés de se surmener par un travail excessif, à leur grand détriment et au détriment du public? On trouve bon que des exemptions d'impôt soient accordées, dans l'intérêt de la salubrité, au propriétaire des manufactures. Les ouvertures dont les murs sont percés ne paient pas l'impôt des portes et fenêtres, quelque grand qu'en soit le nombre. Cette faveur est accordée pour que l'air circule dans ces établissements et que le manufacturier ne soit pas tenté de réduire le nombre des ouvertures. Le fabricant profite de cette exception qui lui est accordée à cause des ouvriers qu'il occupe. Après avoir favorisé la santé des travailleurs agglomérés dans une manufacture, l'État sera-t-il forcé de s'arrêter sur le seuil lorsqu'il voudra s'assurer qu'à l'intérieur, cette santé n'est pas menacée par un plus grand péril?

Cette mesure de police intéresse cependant l'économie politique; car si la durée de la journée était réduite à l'excès, il en résulterait une augmentation de salaires telle que l'industrie serait hors d'état de supporter la concurrence de la production étrangère. Entre la police et le point de vue économique, il y a donc un accord à faire et il ne faut pas que chacun des intérêts pousse ses arguments jusqu'à l'extrême.

Au même ordre d'idées appartient la question de savoir si l'État a le droit de prescrire l'observation du dimanche. Il est reconnu que le repos hebdomadaire est indispensable à la santé de l'ouvrier et qu'un travail incessant serait une cause de destruction fort active. D'un autre côté, il est certain que les métiers dépendent les uns des autres et que si une catégorie d'ouvriers se repose, les autres sont dans l'impossibilité de travailler. Le chauffeur ou le mécanicien qui entretiennent la force motrice d'une fabrique ne peuvent pas prendre leur repos un autre jour que les ouvriers chargés d'utiliser le mouvement. La solidarité des travaux qui est la conséquence de la division du travail exige la simultanéité de l'interruption. Si chacun fixait son jour à sa convenance, il forcerait les autres ouvriers à le suivre, sans tenir compte de leurs convenances. Sous peine de dommage réciproque, il faut que le même jour soit imposé à tous. Or c'est le dimanche qui doit être fixé, parce que c'est celui que le plus grand nombre d'ouvriers ont adopté. Les uns par la puissance de l'habitude, les autres par fidélité à leur croyance, ceux-ci par déférence pour une tradition respectable et ceux-là parce qu'ils font comme tous les autres. Le choix du dimanche a pu autrefois être inspiré par la religion; aujourd'hui le choix pourrait porter sur le même jour sans qu'il eût le même caractère, il pourrait être adopté uniquement, parce que étant celui qui convient au plus grand nombre, c'est celui dont la désignation causera le moins de préjudice[1].

[1] Nous devrions parler ici des coalitions, de l'influence qu'elles ont sur les salaires et du droit que l'État a de régler cette matière; nous renvoyons aux *Appendices* placés à la fin du volume.

XV.

De l'intervention de l'État dans la fixation de la rente du propriétaire et, en particulier, de l'échelle mobile.

On a tenté d'assurer au propriétaire et au fermier une rente et un profit à peu près fixes en maintenant le prix du blé à un taux constant et rémunérateur. C'est par la combinaison de l'échelle mobile qu'on avait espéré d'y parvenir. L'idée avait pris naissance en Angleterre et nous l'avions adoptée; mais les Anglais y avaient déjà renoncé que nous continuions encore l'expérience, et l'imitation n'a pris fin chez nous que plusieurs années après l'abandon par nos voisins. On a fini par reconnaître que c'était poursuivre une chimère et qu'on faisait à cette idée ingénieuse plus de sacrifices qu'elle ne valait.

La conception était cependant séduisante à première vue, et on comprend qu'elle ait eu du succès. Elle consistait à élever les droits de douane à l'importation des céréales quand les prix étaient bas à l'intérieur, à les réduire quand ces prix haussaient et à supprimer les droits à l'importation quand le prix des céréales était très haut. Réciproquement, lorsque les prix atteignaient un prix très élevé, on percevait des droits d'exportation qui baissaient ou disparaissaient à mesure que la cherté diminuait. L'expérience a démontré qu'avec ce système, il était impossible de faire le commerce du blé, et cet inconvénient, qui est grand dans un pays où la production en céréales est insuffisante pour la consommation de ses habitants, a été la raison décisive de la suppression de l'échelle mobile.

Le commerce du blé, comme le commerce de toutes denrées, est sujet à des causes d'incertitude nombreuses qui ré-

sultent de la nature des choses, et qu'il est impossible de supprimer. Au moins ne faut-il pas aggraver les difficultés naturelles par des difficultés factices. C'est ce que faisait l'échelle mobile. Le commerçant qui achetait à l'étranger ne savait sur quoi fonder ses calculs : car, pendant le voyage de la cargaison, les prix qui avaient été la base de ses achats pouvaient être changés, et l'opération bonne au moment où elle avait été conclue, devenir détestable par une élévation imprévue de la douane. Supposons que le droit d'importation sur le blé fût de 1 fr. par hectolitre lorsque le négociant est parti de Marseille. Grâce au télégraphe, au moment où il achète à Odessa, il s'assure que le droit d'importation en France est le même qu'à son départ. Mais pendant que la cargaison voyage, le droit s'élève et monte à 3 fr. Cette élévation est d'abord la preuve que le blé est à bon marché en France et que le spéculateur ne trouvera pas à vendre à de bonnes conditions ce qu'il vient d'acheter; mais les deux francs de surtaxe ne sont pas seulement un signe de ce qui s'est passé à l'intérieur; ils sont une addition par l'effet de la loi à la perte qui résulte du mouvement naturel des affaires commerciales. Les informations les plus précises et les plus rapides ne peuvent pas corriger ce défaut du système, car la marchandise mettra du temps pour voyager et, pendant le trajet, une oscillation de l'échelle mobile peut contrarier les calculs les mieux faits[1].

[1] Avant 1789 et même après jusqu'en 1819, le législateur ne s'est préoccupé que d'assurer l'approvisionnement pour éviter la famine et l'émeute. Ce qui était défendu, c'est l'exportation; l'importation, au contraire, était permise. C'est sous la Restauration seulement qu'on se préoccupa de la concurrence étrangère et qu'on demanda la protection de l'agriculture. Après de vives discussions, *l'échelle mobile* fut établie par les lois de 1819 et 1821 comme un moyen terme entre les producteurs et les consommateurs. La France fut divisée en quatre zones parce que le prix du blé différait suivant les régions; un prix moyen était fixé pour chaque zone.

Au-dessus d'une certaine somme l'exportation était défendue. Au-dessus du prix moyen, le droit d'exportation était de 2 francs par chaque franc de

XVI.

L'État doit-il intervenir dans la circulation des richesses?

La circulation des richesses doit aussi être abandonnée au mouvement naturel des intérêts et il n'appartient pas à l'État de se substituer à la libre convention des intéressés. A l'intérieur les barrières de province à province ont toutes été supprimées et le besoin de s'en délivrer est une des causes qui ont poussé les petits États à se laisser, sans trop de regrets, absorber par les grandes unités politiques. Au dehors, les droits de douane sur les marchandises prennent, d'une façon chaque jour plus marquée, un caractère fiscal et perdent leur caractère protecteur qu'ils ont eu pendant longtemps et dont il leur reste encore quelque chose.

C'est une tendance naturelle à toute industrie qui souffre de se tourner vers l'État comme s'il était une Providence terrestre pour lui demander aide et protection, et comme chacun ne regarde que sa propre situation, le patient accuse le Gouvernement de mauvaise volonté s'il ne fait rien pour l'assister. Il croit être seul à souffrir et, ne

hausse. Au-dessous du prix moyen, l'importation était taxée à raison de 1 fr. 50 par franc de baisse. — L'échelle mobile a été supprimée par la loi du 15 juin 1861. L'écart des prix a été moindre après la suppression de l'échelle mobile que sous le régime de l'échelle mobile; car ils ont varié de 1861 à 1870 entre 16 et 28 fr. par hectolitre et entre 14 et 31 de 1851 à 1860. — La loi du 15 juin 1861, en abaissant à 0 fr. 60 par quintal métrique le droit sur l'importation des blés, admet temporairement en franchise ceux qui doivent être exportés après avoir été transformés par la meunerie française. Un décret du 18 octobre 1873 a décidé que les grains importés doivent, pour que les droits soient restitués, sortir par le bureau où l'importation a été faite. En d'autres termes, c'est l'*identique* qui doit sortir et non l'*équivalent*. — Le Conseil supérieur du commerce a demandé le retour à l'équivalent, le 29 mai 1877.

sentant que son mal, il est, de bonne foi, persuadé que l'intérêt doit, tout entier, se concentrer sur son infortune. Mais le Gouvernement a des devoirs envers tous ceux qui vivent sous sa protection et il faut qu'il s'abstienne des mesures qui serviraient aux plaignants peut-être mais auraient des conséquences nuisibles aux autres. C'est la méthode des empiriques de ne regarder que le mal local et d'ordonner la médication sans se préoccuper de l'effet qu'elle aura sur la constitution du malade. Un spécialiste, s'il n'a pas des notions de pathologie et de thérapeutique générales, guérit un œil mais quelquefois en détruisant le malade. Les choses ne se passent pas autrement dans la politique des empiriques; pour secourir une industrie en détresse, ils ne se demandent pas si, à côté de celle qui souffre, il n'y en a pas de prospères qui seront atteintes par les effets, prochains ou éloignés, de l'acte qu'on demande.

Ces concessions de faveurs n'ont pas, au même degré, des conséquences périlleuses dans tous les pays et la gravité du danger dépend de la constitution industrielle de la nation qui les prend; car, suivant la variété de cette constitution, les autres peuples pourront se défendre plus ou moins aisément par des mesures de rétorsion contre le peuple qui leur a donné l'exclusion.

On a beaucoup parlé des États-Unis du Nord et cité, comme un exemple à suivre, la décision avec laquelle ils ont frappé les produits importés chez eux de droits fort élevés à l'ombre desquels les industries du pays ont fait, en matière industrielle, des progrès incomparables. Les colons n'ont pas craint, bien que la tradition fût contraire en Angleterre, leur mère-patrie, de frapper les produits étrangers et ils paraissent s'en bien trouver. Pourquoi, dit-on, la même politique industrielle n'aurait-elle pas partout les mêmes effets bienfaisants? Voyons s'il n'existe pas quelque cause particulière d'atténuation qui, de l'autre côté de l'Océan, a

permis de suivre cette politique industrielle sans qu'elle eût des conséquences aussi funestes qu'imprévues.

L'Amérique peut se passer de la plupart de nos produits, et nous n'avons pas la faculté de renoncer à la consommation de ce qu'elle nous envoie. Elle est en mesure d'avoir tout ce qui pousse chez nous et de faire tout ce que nous fabriquons; nous ne pouvons pas, au contraire, faire pousser sous notre climat tout ce qui nous vient du Nouveau-Monde. Si l'Amérique fermait ses ports d'expédition, si nous ne recevions plus de coton en laine, si nous étions réduits à la quantité exiguë que peut fournir l'Algérie, quelle immense perturbation se produirait en Europe! La filature ne pourrait plus faire tourner ses milliers de broches; le tissage s'arrêterait, et les métiers cessant de battre, la blanchisserie n'aurait plus de matière première, l'imprimeur d'étoffe ne pourrait plus exécuter ses ingénieux dessins, et de proche en proche, toutes les industries seraient atteintes par la suppression ou la raréfaction des arrivages, sur notre marché, de la matière première de nos principales industries. Si les États-Unis repoussent nos produits ou les écartent par des droits élevés, même prohibitifs, ils n'ont pas à craindre que nous leur répondions par une mesure de rétorsion. Aussi ont-ils une grande liberté d'allures dans leur politique douanière, et ils agissent à leur guise parce qu'ils n'ont pas, pour leur production, à redouter les représailles. Ils savent aussi que pour les cafés et les épices qui n'ont pas de similaires en Europe, nous ne commettrons pas la faute de les grever de droits exorbitants au détriment de nos consommateurs et sans profit pour nos producteurs. Les Américains, quand ils touchent à leurs tarifs, n'ont, pour ainsi dire, pas à compter avec la politique extérieure, car l'ancien monde n'est pas indépendant du nouveau, tandis que le nouveau est indépendant de l'ancien. Effrayante comparaison! Trop lumineux rapprochement!

Quelle perspective s'ouvre, quand on y réfléchit, sur l'avenir probable des deux hémisphères!

Les vieux peuples d'Europe qui ont besoin les uns des autres, et qui, depuis longtemps, sont engagés dans des rapports d'échanges réciproques ont-ils, même entre eux, une indépendance semblable? Si l'un d'eux élève ses tarifs sur un point, les voisins peuvent répondre en élevant leurs taxes sur un autre produit. Il faut donc, quand on prend une pareille mesure, se demander si elle ne réfléchira pas, par rétorsion, sur une autre industrie qui ne se plaignait pas, et qui pâtira des augmentations obtenues par les doléances de celle qu'on veut soulager.

On a souvent dit que les droits de douane pouvaient servir de lisières pour favoriser les débuts d'une industrie qui n'existe pas encore dans un pays et que cependant on veut y implanter et aussi, comme bâton de vieillesse, pour sauver une industrie en décadence. C'est à merveille, si on peut favoriser ces débuts ou arrêter cette défaillance sans provoquer des représailles qui, en portant atteinte à d'autres industries anciennes et vigoureuses, augmenteraient le nombre de celles qui souffrent et se plaignent.

Nous n'entendons pas par ces observations résoudre la question toujours renaissante du libre échange et de la protection; nous voulons seulement écarter l'argument tiré des exemples qu'offre la pratique des États-Unis. La valeur de cet argument historique n'est pas grande évidemment si on veut bien remarquer les circonstances favorables qui donnent à cette nation la libre disposition de son tarif douanier.

Supposons que pour venir en aide à la marine marchande on rétablisse, comme l'ont demandé les armateurs de nos ports, la surtaxe de pavillon qui a été supprimée depuis une vingtaine d'années[1], est-ce que notre marine renaîtra

[1] Loi du 19 mai 1866. — Loi du 30 janvier 1872. — Loi du 28 juillet 1873 et loi du 7 août 1881.

de ses ruines? A moins que cette marine ne se réduise à un cabotage, grand ou petit, de port Français à port Français, il faudra bien que nos navires pénètrent dans les ports de l'étranger pour y décharger leur cargaison et y prendre des marchandises de retour. Croit-on que les États dont le pavillon est surtaxé chez nous, recevront nos bateaux avec la libéralité qu'ils pratiquent envers les autres navigateurs? L'idée leur viendra tout naturellement de dire : « *dent pour dent, œil pour œil;* vous paierez dans nos ports la même surtaxe que nous payons dans les vôtres. » Cette fois-ci du moins la rétorsion portera sur la même industrie et ne fera que rendre inutile la surtaxe de pavillon; mais le mal est autrement grand lorsqu'il se répercute d'une industrie sur une autre et que le bien fait aux uns cause la ruine des autres.

XVII.

Des droits compensateurs.

Les partisans de la protection ont cessé de demander des droits prohibitifs ou même protecteurs[1]; ils ne réclament plus que des droits compensateurs. Nous supporterons, disent-ils, la concurrence des produits étrangers; nous subirons le désavantage inhérent aux inégalités naturelles. Si l'Angleterre a des charbons abondants, si ses mines sont rapprochées des usines qui consomment *ce pain de l'industrie,* si même, par suite de l'abondance et du rapprochement, il est moins cher que sur le continent, nous nous résignerons à ce qui ne peut pas être empêché. C'est la nature qui l'a fait ainsi et nous ne

[1] Nous parlons des protectionistes théoriciens; car les intéressés demandent des droits protecteurs et même des droits prohibitifs.

réclamons pas contre ce qui est d'ordre naturel. Mais l'impôt vient du fait de l'homme, et nous ne voulons pas au moins que la volonté de ceux qui nous gouvernent ajoute aux inégalités de la nature ou en crée de factices. Ce serait en effet une étrange justice et qui ferait sourire un président de course. Là du moins, avant le départ, on corrige les inégalités; la plus légère différence de poids est rectifiée avec une balance de précision. Au contraire, en matière d'industrie (c'est une lutte comparable aux courses), au lieu de corriger les inégalités on les aggraverait par la lourdeur des impôts! C'est évidemment agir au rebours de la justice, et c'est pour cela que nous demandons des droits compensateurs qui égalisent les conditions du combat.

La réclamation sera fondée toutes les fois qu'il sera possible de déterminer la somme d'impôts qui grève spécialement un produit. Si, par exemple, il supporte à l'intérieur un de ces droits qu'on appelle *accise* en Angleterre, ou chez nous droit de consommation ou de fabrication, il est juste que les denrées venant de l'étranger acquittent cette taxe à l'entrée. Le Trésor est aussi intéressé à ce que cette perception soit faite, ou sinon ses recettes seraient compromises par la préférence qu'obtiendraient infailliblement les denrées similaires venant de l'étranger. Ce droit compensateur ne peut manquer d'être établi, car il est la garantie des recettes du Trésor. Mais il est difficile de dire la part qui grève chaque produit du chef des impôts généraux que le contribuable paie sans assignation sur un produit déterminé. Cette part est plus ou moins forte suivant l'état des affaires de celui qui la paie. Si nous supposons un patenté faisant de grands bénéfices, les droits de patente n'ont aucune importance; car, les taxes étant divisées par le chiffre des affaires, la portion incombant à chaque article qu'il vend serait infiniment petite, le total presque insensible. Pour celui qui fait peu d'affaires, la division par le chiffre de ses

ventes donnerait au contraire un gros quotient. Comment pourrait-on exprimer des taxes si différentes en droits compensateurs? Que demanderait-on aux produits étrangers? Les imposera-t-on d'après la mesure du patenté prospère, ou d'après celle du patenté en souffrance? Il y a là une difficulté insoluble; du moins on ne pourrait s'en tirer que par une décision arbitraire ou tout au plus approximative. Pour l'impôt foncier, le calcul serait moins difficile, et cependant de combien d'éléments ne faudrait-il pas tenir compte! Comment déterminer la part d'impôt pesant sur chaque hectolitre de blé, de vin, ou autres produits agricoles? De longs calculs seraient nécessaires, mais je reconnais qu'on pourrait approcher de la vérité. Il faudrait, pour ne pas s'écarter de la justice, tenir compte aussi des impôts généraux que les concurrents paient dans leur pays, et les déduire de ce que nous payons nous-mêmes. C'est sur la différence que le droit compensateur devrait être établi et, par conséquent, il faudrait que le tarif variât suivant la nationalité des importateurs ou d'après le pays de provenance. Ces complications sont telles qu'en dehors de la compensation des droits d'accise à l'intérieur, les autres taxes de compensation seront à peu près toujours arbitraires[1].

XVIII.

Différence de situation économique entre la France et l'Angleterre.

D'où vient que la liberté commerciale ait trouvé tant d'écho en Angleterre parmi les industriels, tandis que chez

[1] V. un article de M. Léonce de Lavergne *sur le droit compensateur* publié par la *Revue des Deux-Mondes* d'octobre de 1866 : M. Leroy-Beaulieu (*Science des finances*) admet la distinction indiquée au texte.

nous elle est surtout une opinion de théoriciens? Les agriculteurs et les industriels français sont peu favorables à cette doctrine, car même dans les pays producteurs de vin, le crédit du libre échange a baissé, et tel département viticole, autrefois fort ardent pour la liberté commerciale, se plaint de la concurrence des vins étrangers et demande qu'on dénonce le traité de commerce fait avec l'Espagne. On y a méconnu, en effet, la réciprocité, car nos vins pour entrer en Espagne paient plus cher que les vins d'Espagne pour pénétrer en France.

La différence de l'état de l'opinion en France et en Angleterre s'explique par la situation économique et l'ardeur relative des convictions par la comparaison des intérêts dans les deux pays.

L'Angleterre tire du dehors la plus grande partie de sa consommation; elle ne produit qu'une portion de ce qui lui est nécessaire pour faire vivre ses habitants. Son agriculture ne les nourrirait pas, bien qu'elle soit très perfectionnée, et il faut que du dehors vienne un large supplément à sa production alimentaire. D'un autre côté, l'Angleterre ne consomme qu'une petite part de ce que produisent ses manufactures; la plus grande partie va dans le monde entier trouver le consommateur. Ne produisant pas ce dont elle a besoin, et n'ayant pas besoin de ce qu'elle produit, ou n'en n'ayant besoin que pour une petite part, c'est l'échange international qui est sa grande affaire. Le libre commerce peut seul lui procurer, aux meilleures conditions, les denrées qui lui sont indispensables et le prix élevé des produits de ses manufactures.

La France, au contraire, n'est pas spécialisée comme l'Angleterre. Elle fait un peu de tout et consomme elle-même la plus grande partie de sa production agricole ou industrielle. Tous les marchés du monde sont ouverts devant son activité, mais elle ne les fréquente pas, ou du moins, n'y

apporte qu'une quantité relativement faible de marchandises. La grande partie de ses affaires se traite dans le pays, et c'est sur le marché national qu'elle opère. Les marchés du dehors sont occupés par d'autres peuples, et c'est pour cela qu'elle regarde d'un œil jaloux son marché intérieur. L'invasion de l'étranger l'inquiète et elle aime à répéter le cri d'alarme de son général agriculteur, le maréchal Bugeaud, qui redoutait les produits de l'étranger à l'égal des Cosaques ou même plus que les Cosaques.

En deux mots : l'Angleterre a besoin d'aller chez les autres, soit pour acheter, soit pour vendre. — La France se suffisant à elle-même ou à peu près, ne produisant dans les divers genres d'industrie, ni beaucoup plus, ni beaucoup moins qu'il ne lui faut, on comprend que l'état des esprits ne soit pas le même dans les deux pays.

XIX.

De l'instrument des échanges.

Le grand instrument des échanges, c'est la monnaie, valeur intermédiaire qui simplifie la comparaison des valeurs entre elles par leurs rapports avec une troisième. La monnaie ne peut donc pas être une mesure; car une valeur est essentiellement variable, tandis qu'une mesure doit être fixe. Ce n'est qu'un terme de comparaison. Comme elle est aussi une valeur universellement acceptée, la monnaie est un moyen de se procurer toutes choses et partout. Le caractère qui la rend le plus utile c'est qu'elle a la force libératoire, c'est-à-dire qu'elle termine les affaires et que tout rapport d'obligation cesse entre personnes qui ayant établi leurs comptes en ont réglé le reliquat en espèces.

D'autres modes d'extinction des obligations, au contraire, laissent subsister des relations contractuelles (la novation, la cession, la subrogation). Ce n'est pas tout, la monnaie a cours forcé et le débiteur peut obliger le créancier à recevoir le paiement en espèces ayant cours.

Le cours forcé n'est pas essentiel et on pourrait concevoir une monnaie qui serait acceptée dans l'usage sans être imposée par la loi. C'est l'usage en effet qui, à l'origine, a consacré la monnaie. Quand les pièces de métal ne portaient pas d'effigie, quand la vente se faisait en présence de témoins et d'un personnage qui portait une balance pour peser les lingots, la monnaie était fille de l'usage. On comprendrait que, même dans nos États de civilisation avancée, le commerce devançant l'État, fît fabriquer une monnaie qu'il trouverait plus commode ou une monnaie qui serait préférée sur certaines places. Seulement ces monnaies, quelque grand que fût leur crédit, pourraient être refusées dans les paiements.

Le cours forcé est un fait si général, si constant qu'il faut aujourd'hui le considérer comme un caractère normal de la monnaie. Cette puissance ne peut leur être conférée que par l'État; aussi le monnayage a-t-il de bonne heure été considéré comme un attribut de la souveraineté. Si quelques seigneurs l'exercèrent au moyen âge, c'est que la féodalité avait divisé la souveraineté.

On s'est demandé si deux valeurs, deux métaux précieux mais inégalement précieux, pouvaient simultanément avoir la force libératoire et le cours forcé suivant un rapport fixé officiellement, par la loi ou par le règlement; c'est ce qui existe en France où la relation légale entre l'or et l'argent est exprimée par les chiffres de 1 à 15 1/2 sous le même poids. Il en résulte qu'une quantité d'or pesant autant qu'une quantité d'argent éteindrait une dette quinze fois et demie plus élevée. En d'autres termes, si cinq grammes en argent

valent un franc, cinq grammes d'or valent 15 f. 1/2. (Loi du 7 germinal an XI.)

La coexistence de deux monnaies liées par un rapport officiel implique contradiction. Toute valeur étant variable, le rapport doit nécessairement changer et il faudrait modifier le rapport officiel à chaque changement. Mais ni la loi ni le règlement ne pourrait suivre cette mobilité de la relation entre les deux métaux. D'ailleurs la reconnaissance officielle de la dépréciation augmenterait la baisse et le métal déprécié cessant d'être monnaie perdrait beaucoup comme lingot, ce qui élargirait l'écart. Cependant lorsque la différence fait que l'une des monnaies est dépréciée, si toutes deux conservent la force obligatoire et libératoire, il se produit une injustice dont le créancier est victime; car tout débiteur se libère avec de la monnaie dépréciée et force le créancier à recevoir moins qu'il n'a prêté. C'est ce qui arrive en France où l'argent a tellement perdu qu'on a suspendu la frappe des lingots d'argent[1].

La plupart des États ont renoncé au système des deux monnaies liées par un rapport officiel (double étalon, bimétallisme); ils ont fait de grands sacrifices pour démonétiser

[1] Comment une monnaie peut-elle être dépréciée lorsqu'elle a cours forcé et que tous sont obligés de l'accepter pour sa valeur nominale? — Cet effet tient à deux causes : 1° à l'étranger, la monnaie ne vaut que comme lingot et si elle est dépréciée, on ne l'accepte que pour sa valeur intrinsèque, car le commandement du législateur ne va pas au delà de la frontière; même dans les rapports de débiteur à créancier, ce n'est qu'un lingot; 2° à l'intérieur le créancier est, à la vérité, obligé de recevoir la monnaie dépréciée pour sa valeur nominale, et si les rapports de créancier à débiteur étaient les seuls qu'on pût envisager, il n'y aurait pas baisse de la monnaie. Mais si le créancier n'est pas libre de refuser ce qu'on lui offre en paiement, le vendeur quand il fixe son prix est libre de stipuler comme il l'entend. Aussi considérera-t-il que l'acheteur pourra le payer en monnaie dépréciée et il haussera son prix d'après cette éventualité. Avec le système des deux monnaies, si l'une d'elles est dépréciée, c'est d'après celle-là qu'on fixera les prix parce que c'est avec celle-là que les paiements seront faits ou que du moins on sera forcé de les accepter.

l'un des métaux ; la France hésite à faire ce sacrifice et elle reste fidèle au système des deux monnaies, bien que souvent les économistes la pressent de renoncer à cette anomalie et d'entrer dans la voie où d'autres peuples l'ont précédée. Mais on ne se presse pas de faire une réforme aussi coûteuse ; on se rappelle qu'après les envois de la Californie et de l'Australie, l'or était devenu si commun qu'il fut déprécié et que Michel Chevalier proposa de le démonétiser pour ne garder que la monnaie d'argent. Ces retours extrêmes d'opinion n'auraient pas d'inconvénients, s'ils n'avaient pas tous pour conclusion une grosse dépense et l'avilissement d'un outillage considérable ; mais il faut temporiser lorsque des conséquences de cette importance sont attachées aux changements théoriques[1].

La monnaie d'argent est employée pour le commerce avec l'Orient, et les peuples qui n'en ont pas se servent, pour commercer avec les contrées orientales, des pièces que nous fabriquons. Mais comme nos monnaies ne sont à l'étranger reçues que pour leur valeur en lingots, il n'est pas, au point de vue des échanges internationaux, nécessaire d'avoir une monnaie d'argent avec cours forcé à l'intérieur. Une monnaie qui pourrait, chez nous, être reçue ou refusée dans les paiements rendrait des services pour les rapports extérieurs. On en viendra, je crois, à la solution qu'on peut entrevoir dans ce qui précède. Le monométallisme l'emportera et on n'aura partout qu'une seule monnaie ayant cours forcé et force libératoire ; mais partout aussi on fabriquera une monnaie ayant cours facultatif, qui sera prise pour sa valeur actuelle, suivant le cours du change. Cette monnaie, si elle est obligatoire seulement comme appoint[2], ne pourra

[1] M. Jourdan, p. 171, donne cette conclusion évasive : « Je concluerai sur tout cela en disant que la science économique ne peut pas prévoir ce que l'avenir nous garde de surprises en fait de circulation métallique, parce qu'il y a des faits matériels qui sont en dehors de nos prévisions. »

[2] Quelques économistes ont proposé de donner à cette monnaie cours forcé

être fabriquée que par l'État. Si au contraire on décide qu'elle pourra être refusée, même pour les plus petites sommes, si son emploi est entièrement facultatif, l'État en abandonnera probablement la fabrication à l'industrie, sous la garantie seulement d'un poinçon officiel analogue à celui qui doit être apposé sur toutes les matières d'or et d'argent.

XX.

Des banques d'émission.

Les transactions commerciales ne se soldent pas toutes avec de la monnaie métallique et beaucoup se liquident par des écritures, des compensations et annulations. La maison des liquidations à Londres (*Clearing house*) balance et acquitte des milliards d'affaires avec de petites sommes en espèces et partout les virements sur les livres ou l'usage des chèques et délégations dispensent de la numération matérielle. Un autre instrument d'échange dont la puissance est grande, plus grande peut-être que celle d'aucun autre, c'est le billet de banque.

Le billet de banque est généralement défini : une promesse de payer en espèces et de payer, à vue, au porteur[1]. Si cette définition est complète, si elle convient *soli definito et toto*

pour une petite somme, par exemple 25 ou 50 francs. On a fait à cette proposition une objection grave, même décisive. L'impôt n'étant payable que par petites sommes, le Trésor serait chargé de monnaie d'argent avec laquelle il ne pourrait pas payer les dépenses publiques, les paiements portant presque toujours sur des sommes supérieures à 25 ou 50 francs.

[1] Tous les traités de droit commercial, sans exception, définissent le billet de banque « une promesse de payer à vue et au porteur » (V. aux Appendices notre dissertation : « *Qu'est-ce que le billet de banque?*) » — M. Jourdan, dans son mémoire sur *le rôle de l'État* dit : « Parmi les effets négociables

definito, si le billet de banque ne contient rien de plus, on ne peut pas ne pas se demander pourquoi son émission est une question entre l'État et l'individu; car vraiment de quel droit l'État s'arrogerait-il le monopole de la promesse de payer sous cette forme? Il pourrait donc aussi s'attribuer exclusivement la lettre de change et le billet à ordre, sans autre motif que les facilités particulières accordées à ces titres pour leur transmission. Le monopole par l'État serait tout aussi légitime dans un cas que dans l'autre, ou plutôt ne le serait pas davantage.

Si l'État a pu élever des prétentions sur le billet de banque c'est qu'il y a dans cette espèce de titre autre chose qu'une promesse de payer. A l'origine, le billet de banque ne fut qu'un récépissé de dépôt et, par conséquent, un acte de propriété, c'est-à-dire la preuve d'un droit absolu. La banque recevant les espèces, s'engageait à les garder, percevait pour cet office une somme ou droit de garde et devait restituer *identiquement* ce qu'on lui avait confié. C'est parce qu'elle n'avait pas le droit de se servir des espèces et qu'elle était tenue de rendre l'identique que la banque demandait une rémunération. Le billet de banque parce qu'il était la preuve d'un droit de propriété ne se prescrivait pas, même par l'expiration d'un délai de trente années; car la banque détenant les fonds à titre précaire, ne pouvait pas prescrire contre le propriétaire. Si celui-ci mettait en circulation son billet de dépôt, il transmettait son droit de propriété sur la monnaie déposée, et on comprend dès lors deux con-

que le commerce peut créer, il en est un qui a un caractère particulier c'est l'effet souscrit par le banquier et *remboursable à vue et au porteur*, autrement dit le billet de banque; » et plus loin, p. 178 : « Je n'admets donc, en théorie pure, aucune différence entre le billet et les autres effets négociables. » — M. Villey, dans son mémoire sur cette question (p. 231), dit aussi dans le même sens : « Le billet de banque n'est pas monnaie, mais en fait il circule comme monnaie. » Je demande pourquoi il circule en fait comme monnaie si ce n'est qu'un titre d'obligation ou une promesse de payer ?

séquences : 1° le billet de banque n'étant qu'une délégation de la propriété d'espèces déposées, terminait les opérations comme la monnaie elle-même; 2° le billet de banque qui correspondait à un droit de propriété absolu ne pouvait pas être prescrit par un possesseur précaire.

Plus tard, les banques transformant leurs opérations, reçurent les dépôts avec faculté de s'en servir et ne s'engagèrent plus à restituer l'identique. Elles promirent seulement de rendre des espèces de mêmes qualité et quantité, mais de les rendre à vue et au porteur. L'identique, disait-on, importe peu et pourvu que, sans le faire attendre un moment de plus, on restitue au déposant, quand il le demandera, une valeur égale à ce qu'il a déposé, la banque lui aura rendu le même service et elle aura tiré partie du dépôt, au lieu de laisser dormir les espèces dans ses caves. Aussi, loin de percevoir un droit de garde, la banque paiera-t-elle, au contraire, un petit intérêt et tout le monde y gagnera.

La différence entre les deux situations était énorme, car c'était la substitution d'un rapport entre créancier et débiteur, rapport relatif, à un droit de propriété, absolu *ergà omnes* et perpétuel. Mais la pratique, loin d'accentuer la distinction, s'efforça de la dissimuler ou de la nier. Le billet étant payable à vue et au porteur sur tout l'encaisse de la banque, on affirma que le billet payable à vue et au porteur sur tous les fonds de la banque n'était, dans la réalité, pas autre chose que le billet de dépôt avec restitution de l'identique. Les nuances juridiques échappent au public et les praticiens font aisément croire que ces distinctions sont des subtilités sans importance et bonnes, tout au plus, pour distraire l'école. On admit donc que le billet payable à vue et au porteur serait, comme l'ancien billet de dépôt, un titre absolu et non sujet à la prescription libératoire ni plus ni moins que s'il était un titre de propriété sur une partie de l'encaisse.

C'est parce qu'il est absolu et ne se prescrit pas que le billet de banque fait fonction de monnaie, qu'il termine les affaires comme les espèces et qu'on l'a justement nommé *monnaie fiduciaire* ou *monnaie de papier*. Ces caractères ont même fait que dans beaucoup de pays on lui a donné le cours légal[1], ce qui oblige les créanciers à le recevoir en paiement, sous peine d'offres réelles en cas de refus. Dans ces pays c'est une véritable monnaie puisqu'elle est obligatoire et libératoire. Même là où elle n'a pas cours légal, elle supplée la monnaie et par la volonté des parties et l'usage, est acceptée comme espèces. Aussi M. Mollien pouvait-il dire : « Le public reçoit et donne les billets comme de la monnaie. »

Comme il est un substituant de la monnaie, le billet touche au droit de la puissance publique sur le monnayage et on se rend compte de la compétition qui s'est élevée entre l'État et l'individu. Plus il se rapprochera du billet ou de la promesse de payer, plus il s'écartera des caractères de la monnaie et moins il rendra de services à la circulation. Pour qu'il rende son maximum de services, il faut que la qualité de monnaie prédomine en lui sur la qualité de simple créance ou d'effet de commerce.

Le billet de banque n'a pas de valeur propre et peut être fabriqué au moyen de papier qu'avec une petite somme on peut se procurer par grandes quantités. Aussi faut-il qu'il soit convertible en espèces à la volonté du porteur. S'il cessait d'être convertible, ce ne serait plus une monnaie fiduciaire, mais un papier-monnaie dont la dépréciation arrive-

[1] On a distingué le *cours légal* du *cours forcé*. Le billet de banque a cours forcé lorsque n'étant pas convertible en espèces, on peut néanmoins obliger le créancier à le recevoir en paiement. Un billet a cours légal lorsqu'il est convertible en espèces; le débiteur, en cas de refus, peut faire des offres réelles en billets. En France, les billets de la banque ont cours légal. (V. aux Appendices : *Qu'est-ce que le billet de banque?*)

rait plus ou moins grande et plus ou moins prompte, suivant les circonstances et le trouble de la situation financière. La convertibilité n'existe réellement, dans le sens attaché par les économistes à ce mot, que si le remboursement du billet peut être obtenu sans formalité, sans assignation, sans jugement ni exécution, sur la simple présentation au guichet. Il faut aussi que le public ait foi dans cette convertibilité facile et cette confiance doit être telle que l'idée ne vienne pas au porteur de demander le remboursement. Le jour où cette confiance s'ébranle, les porteurs assiègent les guichets pour faire changer le papier contre des espèces et le billet cesse de rendre le service de monnaie fiduciaire. Il vaut encore comme *promesse de payer,* mais il ne fait plus l'office de *bank-notes.*

La conséquence naturelle de la liberté des banques est de faire dominer le caractère d'effet de commerce dans le billet de banque. Les billets émis par des établissements différents n'auraient pas tous la même valeur, et le public aurait à choisir suivant le degré de confiance que mériterait la signature. On suppose, à la vérité, que les billets sont à l'instant même convertibles en espèces et que toutes les banques méritent une égale confiance, l'argent de l'une valant l'argent de l'autre. Oui, mais la monnaie de papier ne remplirait pas son office s'il fallait le présenter à remboursement pour mesurer la confiance dont il est digne. Ou il ne sert à rien, ou il faut qu'il reste dans la circulation sans être offert au guichet; au moins est-il nécessaire que si on le présente au guichet ce ne soit pas par défiance [1].

Si on veut que le billet de banque soit ou une monnaie ou un substituant de la monnaie, il faut qu'il se rapproche

[1] Cette confiance sans laquelle le billet de banque ne remplirait pas son office de monnaie fait qu'avec un encaisse bien inférieur à la somme des émissions une banque peut faire face aux demandes de remboursement. Il

autant que possible de l'ancien billet de dépôt; et que le maximum de précautions soit employé pour assurer la convertibilité en espèces. Il faut que la créance ait une solidité égale à celle du titre de propriété sur les espèces déposées. Ces garanties conduisent à l'intervention de l'État en matière de banque d'émission.

Dans quelques pays, c'est l'État lui-même qui établit et dirige la Banque, et au premier abord il semble que c'est le meilleur moyen de limiter l'émission à ce qu'elle doit être. La monnaie de papier sortant des mêmes mains que la monnaie métallique, que pourrait-on faire de mieux pour rapprocher l'imitation du modèle? Le système des banques d'État est cependant condamné, car l'expérience a démontré trop de fois que c'était la combinaison la plus périlleuse. L'État est représenté par des gouvernements et des partis politiques. Leurs entraînements et leurs passions sont d'autant plus dangereux que leur puissance est plus grande et que rien, au moins sur l'heure, ne peut les arrêter. *Quis custodiet custodes?* Le public n'est donc pas protégé contre l'excès des émissions et la seule garantie qu'il puisse avoir, celle des lois et règlements, n'est pas efficace; car, pressés par le besoin, les pouvoirs publics peuvent se délivrer du frein qu'ils se sont imposé, leur puissance pour défaire étant égale à celles qu'ils avaient pour agir. La tentation est grande pour un gouvernement dans l'embarras de pousser l'émission plus loin qu'il ne faudrait, et de pourvoir aux nécessités de sa politique sans avoir l'ennui de s'adresser au contribuable; mais la circulation s'engorge, le crédit s'ébranle, la dépréciation s'ensuit, les guichets sont assiégés et il faut recourir au cours forcé. L'expédient est aisé puisqu'il dépend des pouvoirs publics de faire un article de loi qui oblige les créan-

résulte de là qu'il est impossible de fixer le rapport nécessaire de l'encaisse et de l'émission; car les présentations au guichet dépendent du degré d'altération de la confiance.

ciers à recevoir les billets de banque en paiement. Mais, pour être facile, la mesure n'est pas bonne et partout, toutes les fois qu'il a fallu y recourir, l'alarme a été générale[1].

On a donc renoncé aux banques d'État pour adopter la concession aux banques privilégiées. Le capital de ces dernières appartient à des particuliers associés, et l'administration à un conseil de régence que nomment les actionnaires. Il est présidé par un directeur ou gouverneur à la nomination du gouvernement, et tantôt la loi, tantôt des décrets ou règlements fixent les conditions du fonctionnement de la banque privilégiée. Si le billet a cours légal, la somme de l'émission est fixée par une loi; s'il n'a pas cours légal, on peut laisser la banque faire son émission d'après le mouvement de ses escomptes. Le public est, grâce à ce système, garanti contre les entraînements du gouvernement par la nécessité d'obtenir le consentement du conseil de régence et contre les imprudences des régents, s'ils en voulaient commettre, par la présence du gouverneur et la surveillance des pouvoirs publics dont il procède et qu'il informe.

Les précautions pour donner au billet de banque le *maximum* de confiance varient de pays à pays. La banque d'Angleterre a été autorisée (acte de 1844) à émettre une somme de billets égale à son capital et le capital est placé en rentes sur l'État anglais; mais en dehors du capital, toute émission

[1] « Il faut, dit M. Cauwès, le poids de ces arguments pour repousser une solution doublement séduisante : 1° le privilège d'une banque particulière est peut-être vu de plus mauvais œil encore qu'une institution qui fonctionnerait pour le profit commun; 2° l'État conserverait les bénéfices résultant de l'émission à découvert, l'émission par l'État serait au fond le moyen de réaliser un emprunt sans avoir à servir aucun intérêt. — Les banques nationales, bien qu'indépendantes de l'État, sont solidaires du crédit public. L'État est intéressé très directement à ne pas ébranler le crédit de la banque; ce serait ébranler le sien propre » (*Économie politique*, t. I, p. 557). Certainement l'État attaque son propre crédit en ébranlant celui de la banque nationale; mais comment empêcher cette faute et quel est le meilleur moyen de faire que le public ne craigne pas qu'elle soit commise?

doit être représentée par une somme égale en espèces. Ainsi 15 millions de livres st. ou 450,000,000 francs pour valeur correspondante des rentes sur l'État, rentes solides et facilement réalisables. Quant au reste, il n'a pas été fixé de limite précise, mais il faut que la contre-partie du billet se trouve dans l'encaisse.

Chez nous, le système est moins rigoureux et cependant il a obtenu plein succès. Le paiement est garanti par l'encaisse sans doute, mais surtout par les rentrées quotidiennes du portefeuille. Si les demandes de remboursement devenaient trop nombreuses, on réduirait les heures pendant lesquelles les porteurs seraient reçus et, d'un autre côté, on gagnerait quelques jours par des achats de numéraire. Cette lenteur permettrait d'attendre que, pendant les jours de crise, les remboursements ne dépassent pas le chiffre des rentrées. Grâce à ces précautions, le billet de la Banque de France n'a jamais fléchi, et telle est sa solidité qu'il a, même au dehors, quelquefois fait prime sur l'or et que la Banque a pu, sans dépréciation de ses billets, passer des années sous le régime du cours forcé.

Au lieu de concéder l'émission à une banque privilégiée, la loi pourrait fixer des conditions que serait obligée de remplir toute banque qui voudrait faire l'émission. Ces conditions seraient déterminées avec soin et pourraient être rigoureuses[1]. Pour en assurer l'observation, le gouvernement en nommerait les directeurs qui seraient révocables par les autorités chargées de les nommer. On pourrait aussi partager le mono-

[1] Aux États-Unis, la garantie de l'émission consiste dans un dépôt de fonds publics, ce qui ressemble à la garantie exigée pour la banque d'Angleterre relativement à la portion qui n'est pas correspondante à l'encaisse. La réalisation du gage est facile puisqu'il suffit de vendre à la bourse. Cependant cette vente portant sur des quantités considérables de fonds pourrait offrir des difficultés. Aussi peut-on dire que les fonds publics sont une garantie dernière et qu'il faut, pour assurer le remboursement des billets de banque, des garanties immédiates.

pole entre plusieurs compagnies concurrentes, comme cela fut proposé, chez nous, après l'annexion de la Savoie, quand il fut question d'absorber la Banque de Savoie dans la Banque de France comme avaient été absorbées en 1848 toutes les banques départementales. Cette fusion est encore aujourd'hui l'occasion de regrets qui sont quelquefois exprimés bien haut. S'il faut, dit-on, recourir au privilège, que ce privilège soit partagé; qu'on ne le concentre pas au delà du nécessaire.

L'unité a prévalu, chez nous et dans d'autres pays, pour plusieurs raisons : 1° le billet de banque substituant la monnaie doit avoir la même unité que la monnaie; 2° la confusion qui résulterait de la multiplicité des billets, jetterait le trouble dans les esprits et augmenterait la difficulté de faire accepter le billet sur tous les points du territoire; 3° une banque unique rend à l'État des services qu'il ne pourrait pas demander à des banques libres; celles-ci ayant un droit propre, n'auraient rien à céder à moins qu'on n'usât de force envers elles[1].

La Banque de France a pu, pendant la guerre de 1870, avancer au Gouvernement une somme de un milliard et demi de francs. Service signalé, tel que jamais banque d'État n'en a peut-être rendu au gouvernement dont elle relevait directement.

La substitution de billets ayant cours forcé à la monnaie métallique a souvent été proposée et l'idée ne paraît pas être abandonnée définitivement, car elle reparaît de temps en

[1] M. Wolowski qui, dans plusieurs ouvrages, a soutenu le privilège de la Banque de France et le système de l'unité de l'émission, s'est exprimé en ces termes dans sa déposition à l'enquête monétaire de 1866 : « La monnaie de papier est une machine, une machine puissante à un plus haut degré que la machine à vapeur elle-même, mais également sujette aux explosions. Il faut la construire avec une solidité inébranlable, au lieu de songer à de fausses économies. Que dirait-on d'une machine faite non de fer mais de papier mâché? »

temps dans les écrits des chercheurs de panacées sociales. Elle fit grand bruit après la révolution de Février et, malgré l'insuccès de Proudhon, tous les novateurs n'y ont pas renoncé. Si la monnaie n'est qu'un moyen d'échange, on dit qu'il importe peu que l'instrument soit en métal et que cent francs imprimés sur du papier seryiront à cette fin aussi bien que cent francs gravés sur de l'or ou de l'argent. Ce qu'il faut, poursuit-on, c'est que le signe ait la puissance acquisitive et le cours forcé la lui donnera. Les *warrants* mettent sur la voie de ce qui pourrait être fait; ces bons de dépôt correspondent à des marchandises en magasins, et comme ils sont transmissibles, le porteur peut les négocier et se procurer avec ce titre les choses dont il a besoin. Il n'y aurait, ajoute-t-on, qu'à imiter cette combinaison. Une *banque d'échange* recevrait dans ses magasins les produits avant la vente et délivrerait des bons d'échange qui vaudraient du comptant pour les producteurs. Afin d'éviter les mécomptes, les produits déposés seraient estimés au *minimum* de leur valeur, ce qui augmenterait le crédit des bons d'échange et en faciliterait la circulation. Le travailleur ne serait pas obligé de perdre son temps pour attendre la vente et pourrait, sans interruption, recommencer la fabrication. Il n'y aurait d'ailleurs pas à craindre l'exagération des émissions; puisque la quantité des bons d'échange serait limitée par la quantité des marchandises déposées[1].

Les prôneurs du papier-monnaie n'oublient qu'une chose; c'est que l'estimation des produits sur laquelle repose le système, implique l'existence d'une monnaie métallique. Comment affirmerait-on qu'une marchandise vaut cent francs

[1] La *banque d'échange* avait pour base le dépôt des objets fabriqués. C'était la *garantie dernière* et non la *garantie immédiate;* le billet de la banque d'échange n'était pas convertible en espèces et bien qu'il ne fût pas dépourvu de sûretés, il ne devait pas circuler sur la foi de la convertibilité en espèces au gré du porteur.

s'il n'y a pas des francs en pièces d'argent ou d'or. La monnaie est un instrument d'échange parce que c'est une valeur qui sert de terme de comparaison entre toutes les valeurs. Mais le papier n'étant pas une valeur ne dispenserait pas, comme les pièces métalliques, de comparer un produit avec tous les autres. Il faudrait savoir ce qu'une pièce de drap vaut en blé, en vins, en fourrures, en charbon, en chaussures, etc., etc., on retomberait dans une complication que la monnaie a eu pour résultat d'épargner aux parties. Le billet ne pourrait pas exprimer ce rapport général, parce qu'il n'est pas une valeur mais seulement un signe et une expression. Un billet de banque vaut cent francs parce qu'il peut être converti en numéraire et, même quand il n'est pas convertible à présentation, parce qu'il existe une monnaie dont la mesure règle le prix et rend intelligibles les mentions portées sur le billet.

Si les marchandises sont déposées en magasins et estimées *au minimum*, il en résultera une dépréciation des produits. Le producteur perdrait donc et, à la première négociation, il serait condamné à subir cette perte; c'est le porteur qui gagnerait sur le déposant. D'un autre côté, si le dépôt de ces marchandises était très abondant, s'il y avait une surabondance de produits, les bons circulants seraient en excès et il en résulterait un trop plein. L'excès de fabrication pourrait se porter spécialement sur certains produits; car, les bons d'échange ne donneraient droit qu'aux marchandises pour lesquelles on les a délivrés. Si les quantités des marchandises qui correspondent à ces bons étaient en excès, les bons seraient dépréciés; il faudrait donc distinguer, dans les transactions, les bons d'après leur objet, se mettre au courant des quantités de chaque produit et faire ce que la monnaie avait eu pour but d'éviter. Si la banque substituait sa signature à celle des déposants pour donner au bon une valeur générale, c'est elle qui serait obligée d'estimer la valeur des produits par rapport

à chacun des autres produits en nature. Mais l'évaluation ne serait pas plus facile pour la banque que pour les autres parties intéressées.

XXI.

L'État ne doit pas intervenir dans le règlement des consommations.

Enfin l'État ne doit pas s'immiscer dans la consommation pour la soumettre à des règlements, surtout à des restrictions.

La consommation est le but de la fabrication et, pour ainsi dire, le dénouement de la trilogie économique que forment la production, la répartition et la circulation. Elle est une destruction de richesse et, par conséquent, il semble qu'elle ne saurait être une base d'impôt puisque l'impôt est un prélèvement au profit de l'État sur la richesse des contribuables. Mais si elle est une destruction, elle est aussi un signe de fortune et c'est à ce titre que les objets de consommation ont été taxés. Cette imposition fut d'abord un complément et comme un appoint des impôts directs. Dans la suite, l'accessoire devint le principal et les sommes énormes que l'accroissement des dépenses publiques rendit nécessaires furent demandées aux objets de consommation. L'impôt direct demeura stationnaire; dans quelques pays, en France notamment mais surtout en Angleterre, le principal a même été réduit pendant que le produit des impôts indirects allait en augmentant. Il est incontestable aujourd'hui que la plus grande partie des recettes doit venir des contributions indirectes parmi lesquelles les taxes de consommation occupent le premier rang. Ces taxes, il est vrai, ont de

grands défauts et on les a souvent fait remarquer. Comme elles sont perçues d'après un tarif unique et applicable à tout consommateur, riche ou pauvre, elles sont improportionnelles; si elles portent sur des objets de première nécessité, ce sont de véritables capitations. Mais la plupart ont le mérite d'être acquittées volontairement et restreintes à volonté; même celles qui équivalent à une capitation, comme l'impôt du sel, ont la qualité d'être payables par très petites fractions, si petites que l'impôt est, pour ainsi dire, insensible (*anesthesie de l'impôt*). L'impôt de consommation peut être presque toujours répercuté sur les acheteurs successifs par une hausse du prix, et l'ouvrier lui-même dont le salaire normal doit être égal au moins aux frais de subsistance, trouve une compensation aux taxes qu'il paie dans l'élévation de la rémunération de son travail. L'impôt direct n'est pas susceptible de répercussion pour le plus grand nombre des contribuables. Dans l'état de division où la propriété est aujourd'hui, la plupart des cultivateurs ne récoltent pas au delà de ce qu'ils consomment et n'ayant rien à vendre n'ont aucun moyen de rejeter l'impôt sur l'acquéreur. L'impôt direct, s'il était augmenté assez pour mettre les recettes au niveau des dépenses, serait donc écrasant pour le propriétaire foncier, et il a fallu s'adresser à l'impôt indirect plus élastique et plus facile à supporter.

L'impôt sur les objets de consommation n'a pas toujours été établi dans un but fiscal et le législateur s'en est servi pour réduire ou décourager certaines industries ou maintenir les rangs sociaux.

Le célèbre code Michau, qui est le plus mémorable exemple d'une pareille tentative[1], fut fait moins au point de vue économique qu'au point de vue des distinctions de classes; il limitait les consommations, et surtout en interdisait quel-

[1] Ordonnance de réforme compilée dans les cahiers des anciens États-généraux et présentée par Marillac, garde des sceaux, le 15 janvier 1629.

ques-unes afin de prévenir la confusion des ordres. Son but n'était point surtout de pousser à l'épargne, mais d'arrêter les empiètements de la bourgeoisie sur la noblesse ou des artisans sur la bourgeoisie.

L'État peut légitimement demander une partie de ses ressources aux impôts sur les consommations et, tant qu'il ne poursuit qu'un but fiscal, son action est légitime. Aussi doit-il faire porter ses taxes sur les objets de consommation générale, car c'est la grande consommation qui peut donner les grandes recettes. Il est juste aussi qu'il impose de préférence les consommations peu intéressantes, celles qui ne sont pas nécessaires ni même bien utiles pour l'alimentation, surtout celles qui sont plus nuisibles qu'utiles, au moins si on en fait abus, tels que le tabac et les boissons alcooliques. Mais l'État irait contre le but fiscal, s'il imposait une consommation en vue de la restreindre; car plus il réussirait à la réduire et moins il recevrait d'argent dans ses caisses. Le ministre des finances n'est pas un moraliste; c'est un homme d'affaires qui ne doit connaître que les recettes et les dépenses. Si une consommation est nuisible, il faut l'interdire par mesure de police ou en surveiller la vente; si elle est réprouvée par la morale, il faut que les moralistes prennent le soin de la critiquer et d'en montrer, par l'éducation, les conséquences pernicieuses. Si malgré les conseils de la morale, la consommation se développe, que l'impôt la frappe mais non pour l'arrêter ou l'impôt sera improductif. Le produit des taxes somptuaires a toujours été nul, parce que la réalisation de son but moral en tarissait la source; elles n'ont d'ailleurs jamais porté que sur des objets de consommation fort restreinte. Au point de vue moral, leur efficacité n'a pas été grande, car les consommations de luxe sont celles qui excitent les désirs les plus vifs et la cherté est un obstacle que ne connaît pas la vanité. M. de Montyon a consacré un mémoire à rechercher les effets des divers im-

pôts sur la moralité publique. On peut hardiment répondre que cette influence a été nulle dans le passé. On a pu s'en assurer par l'effet qu'ont produit les taxes énormes sur les spiritueux. La consommation n'a pas diminué; mais l'énormité de la prime a développé la contrebande au point de dépasser la mesure connue jusqu'à présent. L'intérêt à introduire les alcools en fraude ou à sophistiquer leur fabrication a poussé à la composition de boissons malsaines et cette altération a beaucoup nui à la santé sans grand profit pour la morale.

Si l'État n'a pas pour mission d'arrêter la consommation, il doit s'abstenir aussi de chercher à la développer artificiellement[1]. Il sortirait du rôle d'impartialité qui lui convient s'il voulait diriger le mouvement commercial vers certains produits; ce serait fausser à la fois la production, la répartition et la circulation des richesses par la substitution de besoins factices à la nature.

XXII.

De l'intervention de l'État dans l'enseignement.

Les droits de l'État ont été l'objet de vives controverses — controverses qui durent encore — à l'occasion de questions fort diverses qui touchent à des intérêts multiples, écono-

[1] L'élévation de la taxe sur les spiritueux n'ayant pas produit l'effet moral qu'on en attendait, on a proposé d'enlever à l'industrie privée le débit de l'alcool et d'établir le monopole de l'État sur la vente de ce produit. Cette question a même été discutée par la *Société des économistes de Paris*; il est à remarquer que les orateurs ont pu proposer devant cette société, dont les tendances individualistes sont bien connues, sans être accueillis par des murmures, d'établir un nouveau monopole au profit de l'État (séance du 5 janvier 1885).

miques et moraux, et qui veulent être traitées à part, car aucune d'elles ne peut être examinée exclusivement ni même principalement au point de vue économique.

La première, par le degré de son importance, est celle de l'enseignement public[1]. Doit-il y avoir un enseignement entretenu par l'État ou faut-il abandonner cette matière à l'initiative individuelle? Les partisans de la liberté ne se bornent pas tous à réclamer la faculté d'enseigner; beaucoup demandent que l'État s'abstienne et s'isole dans son rôle de protecteur impartial. S'il croit devoir favoriser le développement de l'instruction, si, par exemple, il crée des bourses,

[1] Dans ses *Études sur la sociologie,* Herbert Spencer nie l'influence de l'enseignement, même d'un enseignement moral sur la volonté. Entre la culture intellectuelle et le sentiment moral il n'y a, suivant lui, aucun rapport, ou, pour employer sa langue, il y a *irrélation*. L'influence moralisante de l'instruction, dit-il, est contredite par les faits et même absurde *à priori*. C'est par le sentiment, par le passage fréquent du sentiment à l'action que se forment les habitudes morales et que se fortifie la tendance à bien faire. — La négation de Spencer est aussi exagérée que la confiance de ceux qui croient à l'action moralisante de l'instruction. Il y a dans le mal une part d'absurdité que le développement intellectuel réduit ou supprime. Le progrès des lumières fait aussi que chacun apprécie avec plus de justesse et recherche avec plus d'ardeur l'estime de ses semblables. La diffusion de l'éducation et de l'instruction exerce de l'influence sur la conduite de l'individu, de même que l'honneur d'appartenir à une classe de la société empêche de commettre certaines actions grossières. L'éducation oblige comme la noblesse. Ce n'est pas là, à proprement parler, le progrès de la vertu pratiquant le bien par devoir, mais au point de vue social, le bien pratiqué même pour des motifs humains est chose précieuse et son extension est un effet du progrès des lumières. L'instruction, il est vrai, met à la disposition de l'homme des moyens nouveaux de faire le mal et aussi de le cacher après l'avoir commis. Cette facilité des moyens n'a cependant pas augmenté la somme des crimes ou délits; il y a plutôt baisse à mesure que les lumières se répandent. Si l'immoralité ne reculait pas, le nombre des crimes devrait augmenter avec les progrès dans les moyens de les commettre et d'en dissimuler la perprétation. Il est difficile de dire si la vertu individuelle est en rapport avec le progrès social; nous inclinons à croire que la valeur morale de l'individu n'a pas changé et que même elle perd par le non-usage qui est le résultat du bien-être et des facilités de la vie. V. l'excellent ouvrage : *Morale et progrès,* de M. Francisque Bouillier, spécialement le ch. XIV, p. 291 et suiv.

il doit laisser aux bénéficiaires la faculté de choisir les maîtres. Tout au plus, d'après ce système, l'État peut-il s'assurer que les maîtres sont capables d'enseigner; mais il n'a pas à leur demander compte de la méthode qu'ils suivent, ni de leurs opinions religieuses ou politiques. On cite, comme modèle de tolérance et d'impartialité, l'exemple de l'Angleterre, où les bourses sont distribuées en laissant le droit au titulaire de désigner l'institution qu'il suivra. Le but que poursuivent ces partisans de la liberté, c'est la suppression de l'école publique; ils ne veulent que des établissements libres se faisant concurrence, sous un gouvernement accordant à tous la même protection et ne montrant aucune préférence dans la distribution de ses faveurs, s'il en accorde pour procurer le progrès de l'enseignement. D'autres se contenteraient de la liberté d'enseigner et se résigneraient, pourvu que leur liberté fût bien assurée, à supporter la concurrence de l'enseignement officiel.

La liberté de l'enseignement est, suivant notre opinion, une conséquence de la liberté d'écrire et de la liberté religieuse; elle est un moyen de propagande pour les idées, et on ne saurait admettre que tout citoyen eût le droit de travailler par la presse à diriger l'opinion publique, tandis qu'il n'aurait pas celui de combattre par l'enseignement pour la même cause. L'enseignement, dira-t-on, s'adresse aux enfants, tandis que la presse parle aux majeurs qui sont en état de juger ce qu'on leur dit. Les premiers éveillent une sollicitude dont les seconds peuvent se passer. Cette objection serait vraie si le choix des maîtres était confié aux enfants; mais le choix est fait par les parents, et cette garantie est suffisante. Il faut, d'ailleurs, prendre garde de ne pas porter atteinte au droit de la famille; car ce serait l'opprimer que de lui imposer des maîtres dont elle n'approuve ni la méthode ni les tendances. L'État n'est pas plus fondé à lui désigner un professeur qu'à lui assigner

un journal. La liberté d'enseignement a deux côtés, le droit du maître et le droit de l'élève ou de la famille de l'élève. Il faut que l'un puisse enseigner sa doctrine comme il pourrait la défendre avec sa plume; il faut que l'autre puisse choisir ses maîtres : *Lehr-und-Lern-Freiheit,* comme dit l'inscription placée sur la porte de quelques universités d'Allemagne.

Il est difficile d'admettre que l'initiative de l'individu suffirait pour assurer le service de l'enseignement sur tous les points du territoire. L'intérêt privé ne se chargerait que de l'instruction dans les villes; mais qui porterait l'école dans les plus petites communes et jusque dans les hameaux? Le zèle du dévouement pourrait seul faire cette entreprise; quand il s'agit d'assurer un service public, est-il possible de compter sur une vertu extraordinaire? On pourra favoriser ses efforts, admirer tant de désintéressement; mais serait-il sage de tout attendre d'un sentiment qui est trop élevé pour être fort répandu, et ne serait-on pas exposé à laisser ouvertes de nombreuses lacunes? Le service de l'enseignement primaire ne peut être assuré partout que par l'action de l'État, la seule qui puisse porter sur tous les points.

Au-dessus de l'enseignement primaire, le progrès scientifique exige un outillage coûteux, des locaux vastes et chers, un personnel aimant la science avec passion, et qui ne soit pas tourmenté par le souci des moyens de vivre. Or la vocation scientifique, comme la vocation religieuse, ne s'empare que de gens riches (et celle-là est rare) ou des hommes qui n'ont d'autre richesse que leur talent, en d'autres termes de ceux qui ne cherchent pas à faire leur fortune parce qu'elle est faite et de ceux qui, n'ayant pas l'espoir d'y arriver, ne demandent qu'à vivre honorablement en travaillant dans la voie où les pousse leur noble ardeur. L'initiative privée n'assurerait pas les ressources nécessaires à ce besoin élevé. Même dans les pays où les fondations sont nombreuses et

faites avec générosité, les donateurs ou fondateurs sont capricieux et bizarres; ils créent des chaires dont l'enseignement est presque inutile avec des dotations magnifiques, et au contraire, les enseignements qui occupent le premier rang par l'importance sont rémunérés par de maigres traitements. Si l'État ne rétablissait pas les proportions, s'il laissait tout faire par l'initiative des individus, les services seraient souvent récompensés en raison inverse de leur valeur et suivant les caprices des bienfaiteurs. Les traitements des universités d'Angleterre peuvent, par leurs inégalités souvent singulières, donner une idée de ce que serait la situation des professeurs sans l'intervention de l'État. L'uniformité certainement a de grands inconvénients, et je n'entends pas dire que l'égalité soit synonyme de justice. Mais l'inégalité créée par des caprices singuliers fait faire des comparaisons décourageantes.

En Allemagne, il y a aussi d'université à université et de chaire à chaire des différences qui tiennent à d'autres causes et sont, au contraire, de nature à encourager les membres du corps enseignant. Les professeurs des universités allemandes n'ont pas tous un égal traitement, et même la part qui est payée par l'État n'est pas pour tous la même. Pour attirer un professeur en renom, on lui accorde des avantages spéciaux, et nul ne peut s'en plaindre, puisque ce traité a pour but d'assurer la prospérité de l'Université au grand profit de tous ceux qui en font partie et qui en vivent. La part payée par les élèves varie aussi suivant le nombre des inscrits à chaque cours. Cette inégalité n'est nullement arbitraire; elle correspond à des services différents et estimés contractuellement; c'est celle qui distingue les avocats, les médecins et les officiers ministériels, suivant leur clientèle.

Le clergé a fait autrefois de grands et féconds efforts pour l'enseignement et, quoiqu'on ait dit, pour le progrès scien-

tifique; c'est l'Église qui, à l'origine, a été le grand promoteur de la science et à aucune époque elle n'en a empêché le développement. C'est la politique qui, sous couleur de religion, a quelquefois mis obstacle à l'essor de la pensée humaine; mais le clergé a toujours servi la cause de l'enseignement. Toujours il a vu la formule de son devoir dans le précepte : *docete omnes gentes*. Ce qu'on lui a reproché ce n'est ni son abstention, ni son défaut de succès; au contraire, on s'est effrayé de la prospérité de ses établissements et du profit qu'en tirait l'action religieuse. C'est leur belle maison d'Albe qui les a perdus, a-t-on fait observer, par un rapprochement ingénieux. Quand le catholicisme était religion d'État, l'enseignement public était presque tout entier aux mains des congrégations. Aujourd'hui s'il n'y avait pas un enseignement public, la puissance des corporations absorberait tous les élèves, car l'enseignement libre des laïques ne pourrait certainement pas disputer cette mission aux ordres religieux. L'initiative des individus est conduite par l'intérêt privé et toute concurrence est impossible contre ceux qui enseignent par dévouement, ne demandant à leur travail que le strict nécessaire pour vivre. Même aujourd'hui, grâce à leur association et au désintéressement avec lequel ils se donnent, ils n'auraient rien à craindre de l'enseignement donné par intérêt; il ne faut rien moins que la puissance de l'État pour leur disputer l'enseignement.

L'enseignement libre demande à prendre part à la collation des grades; mais je n'hésite pas à dire que cette demande serait une entreprise sur les droits de l'État, si la participation qui est demandée avait pour effet de donner aux grades une valeur officielle pour l'entrée dans les carrières, surtout dans les fonctions publiques. Il appartient à l'État de choisir ses garanties et il faut ou que le grade soit conféré par ses représentants ou qu'il lui appartienne de déterminer les

établissements dont il acceptera les grades. Mais lui imposer les certificats délivrés par des maîtres qui lui sont absolument étrangers, dont la capacité peut être grande mais peut aussi être nulle, uniquement parce que ces maîtres remplissent strictement les conditions que la loi exige pour enseigner, c'est empiéter sur la mission naturelle de l'État et exiger une confiance sans être sûr qu'elle soit méritée. Mais on a sous le nom de grades entendu des épreuves auxquelles ce mot ne s'applique qu'abusivement; on a confondu les examens de passage d'une année à l'autre avec le diplôme. Les professeurs sont les maîtres légitimes des examens de passage; mais l'épreuve définitive, celle qui est suivie de la collation du grade doit être subie devant les juges institués par l'État. Ces juges, pour n'être point accusés de partialité, pourraient être pris en dehors de ceux qui enseignent. En Allemagne, les règlements de certains États portent que les professeurs des universités ne pourront pas être appelés à faire partie des commissions pour les examens d'État[1]. Cette disposition pourraît être imitée, bien que tout soupçon de partialité soit injuste lorsqu'il s'adresse à nos Facultés. Nous reconnaissons cependant que cette confiance, si elle est méritée par les hommes, n'est pas due à l'institution, et on comprend que les concurrents, refusant de voir une garantie suffisante dans les qualités des personnes, demandent une sureté par la loi et une impartialité qui soit l'effet non de la vertu mais de la situation des juges.

Enfin, dans presque tous les pays, il a été décrété que l'enseignement primaire serait obligatoire et non seulement nous avons suivi le mouvement général mais, comme tous ceux qu'on accuse d'être retardataires, nous avons mis dans notre adhésion plus d'ardeur que pas un de nos de-

[1] *Staats-Prüfungs-Commissionen.*

vanciers. L'obligation de l'enseignement primaire est-elle en dehors des attributions naturelles de l'État?

La loi civile met au nombre des devoirs qui sont la conséquence de la paternité l'obligation d'élever ses enfants; mais elle se borne à rappeler ce devoir sans le consacrer par une sanction. Décréter l'obligation sous certaines peines, c'est donc compléter notre loi civile, c'est y ajouter la sanction qu'elle avait négligé d'édicter pour la garantie de l'enfant. Garantie bien nécessaire! car dans l'état social où nous vivons, l'enfant qui ne sait pas lire ou écrire est dans une telle infériorité qu'on ne peut comparer son infirmité intellectuelle qu'à la triste condition d'un estropié ou d'un malade incurable. Si pour combattre l'ignorance, un appel sincère avait été fait à toutes les forces qui pouvaient servir dans ce combat; si tous ceux qui se vouent à la mission austère de l'enseignement avaient été invités à prêter leur concours pour cette œuvre plus que patriotique (car c'est une œuvre humaine), l'obligation aurait rencontré peu d'adversaires. Laïques et congréganistes auraient rivalisé de zèle pour répandre l'instruction, et je ne crois pas que l'Église eût réclamé, si l'obligation n'avait pas été compliquée de la transformation en écoles laïques de toutes les écoles publiques qui avaient été librement confiées aux congrégations. Elle aurait accepté aussi l'enseignement primaire gratuit; car ce sont les frères de la doctrine chrétienne qui les premiers ont donné l'exemple de la gratuité. Mais elle ne pouvait pas approuver une loi qui établissait l'obligation et la gratuité accompagnées de *laïcisation*.

C'est aller cependant au delà de ce qui est légitime que d'admettre la gratuité de l'école primaire pour tous, même pour ceux qui pourraient payer le prix de l'enseignement. L'obligation est la sanction d'un devoir, le même pour tous, et il faut par suite qu'elle soit édictée d'une manière générale. Mais la gratuité est une faveur qui est motivée par

l'indigence de quelques-uns et elle perdrait son caractère essentiel si elle était généralisée. Faire remise aux riches de leur rétribution scolaire, c'est faire contribuer tout le monde, même les pauvres, au paiement de la dépense que les riches pourraient supporter tout entière. La gratuité générale ne peut être qu'une concession faite à l'amour-propre de ceux qui voudraient bien ne pas payer, mais sans avouer leur état d'indigence; qui, d'un autre côté, voudraient recevoir des bienfaits mais sans contracter aucun devoir de reconnaissance. Pareille préoccupation ne doit pas l'emporter sur les principes, car cette violation ouvrirait une brêche par où on ferait passer des conséquences dangereuses. L'État aurait, en effet, à supporter bien des charges si, pour ménager l'amour-propre de ceux qui sont hors d'état de payer certaines dépenses ou contributions, il voulait toutes les transformer en dépenses générales à la charge du Trésor public.

En somme[1] il faut que la loi fasse à l'enseignement libre une part aussi large que possible, aux trois degrés; il faut

[1] « Le droit d'enseigner pour l'État, dit M. Vacherot, est évident aussi bien que son intérêt. Mais si le but est atteint par l'institution des écoles publiques, à quoi bon faire violence aux familles? Le droit de l'État ne s'étend pas au delà du strict nécessaire; en dehors de ces limites, c'est le droit individuel qui est souverain. La liberté ne saurait avoir d'autres limites que les lois qui président au salut et à la conservation des sociétés. Or, le monopole de l'enseignement, si logique qu'il puisse être, ne paraît pas une nécessité absolue de l'ordre social et de la démocratie. D'ailleurs il ne faut pas oublier qu'une pareille tâche supposerait, de la part de l'État qui s'en chargerait, une impartialité, une hauteur de sentiments et de pensées que les familles ne sont pas habituées à rencontrer dans la plupart des administrations de l'instruction publique. La liberté de l'enseignement semble donc une garantie nécessaire de la liberté de conscience; c'est tout à la fois le refuge des familles défiantes et des professeurs proscrits ou opprimés. »

M. Vacherot se prononce pour l'obligation de l'enseignement primaire mais contre la gratuité absolue. « L'instruction des enfants est un devoir strict pour l'État si les familles ne peuvent en faire les frais. Quant aux familles qui le peuvent, c'est un devoir qu'il convient de laisser à leur esprit de prévoyance et d'économie. » (*La démocratie*, p. 283-285.)

aussi qu'il y ait un enseignement public sous l'autorité de l'État, soit pour assurer l'enseignement sur tous les points, même là où il y aurait un petit nombre d'élèves et où le produit des rétributions serait nul, soit pour maintenir à l'enseignement secondaire et supérieur un caractère scientifique élevé que l'intérêt privé ne lui donnerait pas. L'enseignement public, partout où la chose sera possible, utilisera le personnel de l'enseignement libre pour lui confier des établissements publics, surtout en matière d'enseignement primaire. Enfin, nous admettons que l'obligation de l'enseignement primaire peut être imposée comme sanction positive de l'obligation naturelle d'élever ses enfants[1]; mais c'est aller au delà de l'intervention légitime de l'État que d'accorder la gratuité à tous, parce que ce serait favoriser ceux qui peuvent s'acquitter de cette dette au détriment de ceux qui sont indigents.

XXIII.

Des subventions aux théâtres.

Les subventions aux théâtres, ou à certains théâtres, doivent être expliquées et justifiées par des raisons semblables à celles que nous avons exposées pour l'enseignement de l'État. On ne peut pas considérer cette question uniquement au point de vue économique; l'avenir et le niveau de l'art y sont intéressés et la subvention est la rémunération d'un enseignement par le théâtre.

Les théâtres en effet ne sont pas seulement des lieux de distraction et de plaisir; ce sont de grands établissements qui concourent à l'instruction générale et à la formation du

[1] Code civil, art. 203.

goût. Une représentation est une séance littéraire dont le public tire plus de profit que d'un enseignement théorique (*Segnius irritant animos demissa per aurem*). Sans les grands théâtres que les spectateurs trop peu nombreux ne feraient pas vivre, les efforts des écrivains dramatiques se tourneraient vers les travaux inférieurs ; l'abaissement du style et de la composition suivrait la décadence du goût du public, chacun de ces deux faits étant cause et effet à tour de rôle[1]. De ce que le théâtre est un lieu de récréation faut-il conclure que la dépense des subventions n'est pas légitime? Ce serait pousser loin l'autorité et faire de l'État un être morose ou maussade.

Il est vrai que ces représentations ne servent qu'au petit nombre et que par les subventions prises sur les ressources générales du budget, les habitants des campagnes contribuent à des dépenses dont ils ne profitent pas et au paiement de récréations qui ne leur sont pas accessibles. Cette objection pourrait nous conduire fort loin, car il faudrait, si elle était admise pour les théâtres, l'appliquer à beaucoup d'autres dépenses que tous paient, bien que tous n'en puissent pas prendre leur part. On oublie que chacun de nous appartient à une catégorie de personnes pour laquelle l'État dépense spécialement : *Hodie mihi, cras tibi.* Le chanteur ou l'acteur ont-ils intérêt direct à ce qu'on

[1] « Les théâtres, disait Victor Hugo, à la commission des théâtres en 1849, sont une des branches de l'enseignement populaire. Responsable de la moralité du peuple, l'État ne doit pas jouer un rôle négatif. A côté des théâtres libres, il doit installer des théâtres qu'il gouvernera et où la pensée sociale se fera jour. » M. Villey, à qui nous empruntons cette citation, fait observer que l'*État n'est pas responsable de la moralité des peuples mais du bon ordre.* Il n'est pas douteux, cependant, que la moralité du peuple ne soit un des éléments du bon ordre et un moyen d'en préparer ou assurer le maintien. Mais nous reconnaissons que M. Victor Hugo avait poussé trop loin sa proposition en disant que l'État est responsable de la moralité du peuple.

subventionne des travaux de reboisement dans les Alpes ou un pont sur un torrent dans les Pyrénées. Le cultivateur n'est pas, ce semble, intéressé à ce qu'il y ait des collèges, des lycées, des facultés, car ne sachant ni lire ni écrire, ces établissements sont pour lui chose fort indifférente. Oui ; mais ce qui l'intéresse comme tout le monde, c'est que tous les services publics soient assurés ; ce qui l'intéresse, c'est d'appartenir à un pays civilisé où ne manque aucun des moyens ni aucun des signes des grandes puissances. Ce cultivateur voudra peut-être que ses enfants reçoivent de l'instruction ; il sera intéressé dès lors à ce que les établissements d'instruction soient autant que possible rapprochés. Ce qui ne l'intéressait pas pour lui-même l'intéressera pour sa descendance.

Le paysan que s'attachent à défendre ceux qui font l'objection a peut-être un fils qui, après avoir fait ses études, viendra à Paris et au sortir de l'Opéra ou des Français sentira pétiller en lui l'étincelle de la poésie et spécialement de la poésie dramatique. Il deviendra un écrivain célèbre ou un compositeur de renom marchant à la gloire et à la fortune. Le père qui finira ses jours associé, de loin ou de près, à sa brillante existence, ne trouvera pas, quand il jouira des succès de son fils, que les subventions aux théâtres fussent une dépense inutile. Or, croit-on que l'éclat des représentations n'ait été pour rien dans le goût qui s'est soudainement manifesté chez ce jeune homme et que si, au lieu d'assister à une séance des Français ou de l'Opéra, il avait vu un petit théâtre suant la misère par les décors, par les costumes, par la pauvreté des acteurs, il se serait senti emporté vers cette carrière avec un entraînement irrésistible[1] ?

[1] Cette idée a été exprimée par M. Beulé dans un remarquable discours qui saisit l'Assemblée de Versailles et qui fit voter la subvention de l'Opéra. A la séance du 20 mars 1872, il répondit en ces termes aux attaques de M. Alfred Dupont : « L'Opéra n'est pas, comme on l'a dit, un lieu de plaisir et

Sans aller jusqu'à l'évocation des hommes de génie, on peut supposer que le fils du paysan devienne un homme de goût et capable d'apprécier les œuvres de théâtre. Il sera peut-être un rédacteur de journal chargé d'y faire la critique d'art. Cette carrière est souvent plus enviable que celle de grand écrivain ou de grand artiste; elle est même assez lucrative quand on y excelle. Le critique d'art ne se nourrit pas du produit de l'autel, mais il vit dans l'abondance sous le porche du temple. Il fait trembler les ministres du lieu, car il a un sceptre et par leurs faiblesses il tient dans sa main, compositeurs et auteurs. Des subsides, même exigus, envoyés au père par son fils feraient que le paysan illettré ne trouverait pas inutiles ces subventions dont il profite indirectement bien qu'il ne fût pas en mesure de comprendre une représentation de cette nature[1].

de frivoles dissipations : c'est un lieu où l'art est représenté d'une façon unique par la plus haute expression du lyrisme. Eh bien! cette expression, immense invention du génie moderne, la France a su se l'approprier de telle sorte qu'elle est devenue une de nos gloires nationales. Tous les beaux-arts du monde entier peuvent venir se ranger autour de nous, et je les défie de trouver une expression de l'art lyrique comparable à celle que notre Opéra français a suscitée. Je ne suis pas de ceux qui ne veulent voir dans l'Opéra que des danseuses et des toilettes; j'y vois la plus noble, la plus complète, la plus grande expansion de souffle supérieur poétique qui s'élève vers l'idéal et s'appelle le génie lyrique. » Après avoir montré que tous les grands compositeurs avaient voulu être représentés sur la grande scène de notre Opéra, après de brillants développements sur Rossini, Meyerbeer et Verdi, M. Beulé conclut en ces termes : « Je finis, Messieurs, mais ne me laissez pas omettre les compositeurs français, nos maîtres, nos amis, nos consolateurs et nos gloires, Auber et Halévy, supérieurs à eux-mêmes dès qu'ils écrivent la *Muette* et la *Juive* pour notre grand Opéra; Gounod, Félicien David, Ambroise Thomas et tous ceux qu'a soulevés déjà ce flot puissant qui est une seconde inspiration et qui est la certitude d'être joué à l'opéra. N'oublions pas surtout la génération d'artistes qui se forment, les jeunes compositeurs sur lesquels nous comptons, notre espoir, notre vengeance, notre avenir. Donnons-leur la force et la confiance! Qu'ils sachent que la France leur a préparé un piédestal et ce piédestal c'est l'Opéra. »

[1] M. Villey se prononce contre les subventions aux théâtres et conclut à la suppression du ministère des Beaux-arts : « Je proposerais, dit-il, la

XXIV.

De l'assistance publique.

L'assistance publique a été souvent critiquée par les économistes qui lui reprochent d'être un obstacle au développement de l'esprit de prévoyance et, par la fausse sécurité qu'elle donne sur les moyens d'existence, de faire plus de pauvres qu'elle n'en soulage. Elle agit, disent ces critiques,

suppression du ministère des Beaux-arts, la suppression du budget des Beaux-arts, ou à peu près. Je laisserais subsister les crédits relatifs aux palais nationaux et aux monuments historiques. Voilà véritablement l'affaire de l'État, voilà des choses d'intérêt commun qui ne peuvent être entreprises (que par lui. Mais du reste, en vérité, je ferais, sans regret, table rase » p. 415). M. Villey donne à l'appui de sa proposition l'argument vulgaire tiré de ce que la dépense est supportée par tous les contribuables et ne profite qu'à quelques-uns. Il passe ensuite à un ordre d'idées plus élevé et se demande si l'immixtion de l'État dans le domaine des arts n'a pas plus d'inconvénients que d'avantages. « L'État, dit-il, est impuissant à créer, dans une mesure quelconque, le génie artistique. Il ne donnera pas une note de plus au chanteur qu'il subventionne, ni un meilleur coup d'archet au violoniste qu'il soudoie. Que fait-il donc? Il les paie. Il assure à tel chanteur ou à telle danseuse en renom, des traitements fabuleux. » Enfin, il fait remarquer que l'État par son ingérence contracte des engagements envers les artistes dont il éveille la vocation et qu'il est obligé, contrairement à l'intérêt de l'art, d'exclure des commandes les meilleurs artistes pour les réserver à ceux qui ont obtenu le prix de Rome. M. Jourdan ne partage pas l'opinion de M. Villey : « Il y a aussi, dit-il, de grands intérêts sociaux qui sont plus étroitement liés qu'on ne le croit communément aux intérêts économiques proprement dits; et la culture des lettres, des sciences et des arts ne va pas sans de grands établissements dont l'État seul peut faire les frais : collections scientifiques, musées, laboratoires, bibliothèques, observatoires. Peut-être même convient-il que l'État encourage ici plus directement ceux qui cultivent les arts; car les riches particuliers qui pourraient le faire n'ont pas à leur disposition des palais, des théâtres, des temples, des places publiques à orner. Ce ne sont là, après tout, que des commandes comme l'État en adresse journellement aux diverses industries » (p. 237).

comme autrefois les couvents qui représentaient dans l'ancienne France la charité sinon légale, au moins officielle. Les mendiants, sûrs de trouver au monastère des moyens de vivre, s'ils allaient implorer la charité des religieux, ne s'inquiétaient pas de travailler. Aussi le nombre des oisifs vivant d'aumônes était considérable. Les ordres mendiants donnaient l'exemple de l'humilité en mendiant pour les pauvres, mais ils fournissaient aussi une excuse aux paresseux qui n'avaient ni le but ni les vertus de ces religieux. La mendicité avait pris des proportions telles que dans les pays où le protestantisme supprima les couvents, les campagnes furent ravagées par une foule de pauvres qui ne pouvaient ni travailler, en ayant perdu l'habitude, ni mendier, la source de la charité étant tarie par la révolution religieuse. C'est ce qui arriva en Angleterre sous Henri VIII. Le mal fut si profond, la sécurité dans les campagnes eut tant à souffrir, qu'il fallut prendre des mesures à la fois de rigueur et de bienfaisance pour rendre la sécurité aux campagnes et ménager par des transitions la reprise du travail pour ceux qui s'étaient déshabitués de gagner leur vie. C'est de cette époque que date, dans ce pays, la reconnaissance en principe du droit au travail.

Or, le droit au travail en Angleterre a produit de si déplorables effets et il a fallu donner à l'application un caractère si rigoureux que la pratique a fait prendre en dégoût la règle générale. La description du régime des Workhouse a souvent été faite : il est inutile de raconter encore une fois ces détails navrants; on dirait que ce régime était organisé pour écarter les malheureux et cependant ces tristes demeures ont encore des habitants. Ils aspirent à en sortir, car la vie y est insupportable; ils y viennent sans doute, car il s'agit de ne pas mourir de faim; mais en voyant des établissements de cette nature on se demande si l'application n'est pas la négation du principe. Il a fallu que l'État

se montrât barbare pour ne point inspirer une funeste sécurité. Ne vaudrait-il pas mieux, dit-on, laisser les malheureux subir les conséquences de leur imprévoyance que de leur assurer une charité qu'on pourrait appeler dérisoire si elle n'était pas cruelle.

Nous commencerons par faire observer que la charité privée donnerait prise aux mêmes objections que la charité officielle. Si elle était donnée avec une trop grande libéralité, elle pourrait tout aussi bien que l'assistance publique développer l'imprévoyance des assistés. Aujourd'hui les couvents ne sont que des établissements de charité privée; ils ne représentent que l'aumône libre et ne sont en aucune façon les organes de l'assistance publique. Si leur générosité donnait sans discernement, ne produirait-elle pas une sécurité analogue à celle qui résulterait de l'excès de l'assistance publique! Qu'elle soit donnée par l'État ou par les particuliers, l'aumôme ne différera pas sensiblement par ses effets; elle pourrait, dans les deux cas, développer l'imprévoyance et la paresse des malheureux. Oui, dit-on; mais l'État ne peut pas empêcher la charité privée, tandis qu'il peut ne pas établir l'assistance publique. La liberté veut qu'il laisse agir la première et rien ne l'oblige à organiser la seconde. La différence est incontestable; mais il n'en faudrait pas moins admettre que la charité, loin d'être louable, serait un abus de la liberté. La conclusion étonnerait ceux qui ont l'habitude de considérer la charité comme la vertu par excellence et le renoncement comme le plus grand mérite. Cependant si les objections à l'assistance publique étaient fondées, il faudrait bien admettre cette conséquence contre l'extension de la charité privée. Mais nous n'aurons pas de peine à démontrer que cette argumentation est excessive.

Il est des infortunes qu'aucune prévoyance humaine n'aurait pu prévenir. Les estropiés qui sont incapables de travail, s'ils naissent pauvres, ne peuvent vivre que d'assis-

tance ; il en est de même de tous ceux qui, par suite d'un défaut organique quel qu'il soit, sont dans l'impossibilité de travailler, si leur famille ne peut pas les nourrir. Parmi ceux qui travaillent, les uns sont chargés d'enfants et les autres n'en ont pas ou n'en ont qu'un petit nombre. Ceux-ci ne supportant que peu de dépenses, peuvent faire des économies et s'assurer des ressources pour le jour où ils ne pourront plus travailler ; mais ceux-là ont de la peine à équilibrer leur petit budget : car les dépenses sont relativement élevées avec tant de bouches à nourrir et tant d'enfants à élever. Les recettes ne sont pas élastiques ; elles se réduisent au salaire du chef de la famille, puisque les enfants sont trop jeunes pour gagner un supplément et que la mère doit donner son temps à ses enfants et aux soins du ménage. Le salaire nécessaire comprend, d'après les économistes, ce qu'il faut pour élever un nombre moyen d'enfants. Oui, un *nombre moyen ;* mais si la moyenne est dépassée, il y aura déficit et il faudra le combler avec cette part du salaire qui devait être consacrée à l'épargne. C'est le fond de réserve employé à payer les dépenses courantes ; il n'y aura plus de réserve, plus d'épargne, plus de budget privé de la prévoyance. Les ouvriers dont la famille est nombreuse, fussent-ils les plus rangés et les plus laborieux, tomberont fatalement, s'ils deviennent infirmes ou seulement malades, à la charge de l'assistance publique ou privée.

Admettons même qu'un ouvrier soit réduit à la misère par imprévoyance, qu'un patron devienne malheureux par les conséquences de ses vices et qu'un homme riche soit précipité de l'opulence dans la pauvreté par suite de ses débauches. Ils sont fort coupables assurément et on ne saurait les juger trop sévèrement. Mais leur faute doit-elle être punie par l'abandon de tous ! Si la charité privée ne les secourait pas, faudrait-il les condamner à mourir de faim ? Le châtiment

serait supérieur à la faute et l'humanité se révolterait contre une conclusion aussi dure[1].

La charité privée, comme toutes les manifestations de l'activité des particuliers, a le défaut de n'être que rarement adéquate aux maux qui auraient besoin de soulagement. Elle agit plus ou moins suivant le temps, féconde pendant certaines périodes, très restreinte dans d'autres. Elle est aussi fort inégale suivant les lieux, exubérante sur certains points et insuffisante sur d'autres. L'assistance publique, au contraire, peut agir avec ensemble, combler les lacunes qu'elle remarque ici avec l'excédent qu'elle

[1] Après avoir établi que l'assistance était un devoir pour l'État comme la charité pour les particuliers, qu'elle ne constitue pas un droit pour l'assisté, qu'il ne faut pas imiter la taxe des pauvres qui est levée dans les paroisses d'Angleterre, M. Villey énumère les catégories de personnes qui lui paraissent devoir être secourues. Ce sont : 1° les enfants orphelins, ceux que leurs parents ont abandonnés, sans qu'on puisse les retrouver, et ceux que leurs parents sont dans l'impossibilité absolue et dûment constatée d'élever; 2° les malades et les invalides qui n'ont pas d'économies et que leurs familles sont dans l'impossibilité d'assister; 3° les vieillards incapables de travailler qui n'ont pas de ressources propres et qui ne peuvent être assistés par leurs familles; 4° les adultes valides sans travail. Mais à l'égard de ces derniers, « l'assistance publique a le droit et le devoir de se montrer rigoureuse, car on touche à l'écueil : il ne faut pas que l'assistance soit le prix de la fainéantise et qu'elle élargisse les plaies qu'elle prétend guérir! Une loi danoise porte que toute personne à qui sa fortune n'assure pas les moyens de vivre doit entrer en service ou exercer un métier. » M. Villey recommande comme une des meilleures manifestations de l'assistance publique la création « d'un bureau de placement général et gratuit qui mît en rapport les patrons qui ont besoin d'ouvriers et les ouvriers qui ont besoin de travail. L'assistance publique se réserverait ainsi d'elle-même à ceux qui en sont vraiment dignes » (p. 123-126). M. Jourdan conclut dans le même sens, mais avec moins de développement : « L'État ne reconnaît pas à l'indigent un droit formel à l'assistance, il ne saurait avoir la prétention d'exercer la charité qui est essentiellement une vertu individuelle; mais il lui est impossible de se désintéresser complètement de certains faits qui préoccupent la société dont il est le représentant..... Personne n'ira jusqu'à dire à l'État de fermer ses établissements hospitaliers. Une organisation quelconque de l'assistance publique est aussi nécessaire à la société que l'ambulance à la suite d'une armée » (p. 237-239).

trouve là. C'est le mérite et la supériorité de toutes les forces qui sont organisées. La charité privée, il est vrai, a d'autres effets; elle est excitée par la vue du mal et l'émotion provoque sa générosité. L'assistance publique avec son calme administratif ne tire pas des bourses tout ce que la pitié pourrait en faire sortir; mais elle est capable de mieux répartir, et souvent la confiance que les sommes seront bien distribuées pousse à donner.

Les conditions d'une bonne répartition me conduisent à examiner s'il faut préférer l'assistance publique paroissiale ou communale à l'assistance publique par l'État. Si on regarde à la production, l'assistance paroissiale ou communale est préférable. On donne plus volontiers aux pauvres que l'on connaît, au village qu'on habite, aux personnes qui sollicitent elles-mêmes la charité à un titre quelconque. Mais au point de vue de la répartition, l'assistance paroissiale ou communale a les mêmes défauts que la charité privée. Il arrive que les ressources de l'assistance sont grandes dans des paroisses où il n'y a pas de malheureux et petites dans des paroisses où il y en a beaucoup. L'assistance par l'État assurerait une meilleure distribution. Aussi faut-il que les établissements locaux soient complétés par une organisation supérieure qui mette les ressources en harmonie avec les besoins.

On trouve dans toutes les grandes villes des quartiers particulièrement habités par la population pauvre, dont l'insalubrité n'est pas contestée, car elle choque la vue. Là, dans des rues étroites où le soleil ne pénètre pas, s'élèvent des maisons dont les habitants respirent un air malsain et couchent dans des chambres humides. Le logement est quelquefois un sous-sol qui reçoit une pâle lumière par un trou de soupirail; souvent il ne se compose que d'une seule pièce où la famille cuit ses aliments, mange, travaille et couche; on y vit dans une promiscuité déplorable le jour et la nuit. Les

locataires de ces cavernes n'ont que la face humaine; ils sont pâles, étiolés, et à les voir il est impossible de ne pas prédire leur fin prochaine; car ces malheureux subissent un régime meurtrier et meurent réellement de faim. La faim ne les tue pas brusquement, mais l'insuffisance de leur nourriture les conduit insensiblement à une mort prématurée. Ce triste spectacle a été souvent décrit par les voyageurs qui ont visité Londres et Paris; il n'est pas visible uniquement dans les capitales, et on peut le voir dans les grandes villes industrielles : à Manchester, à Birmingham, à Lyon, à Lille, à Saint-Étienne et dans beaucoup d'autres. Un pays civilisé peut-il laisser subsister au centre de ses villes les plus brillantes cet état de choses hideux? Il faut que l'humanité fasse la guerre à ces foyers de mort et qu'elle n'ait de repos que le jour où ils auront disparu. La morale y est aussi intéressée que la salubrité. Certes les gouvernements de tous les pays font des sacrifices pour des améliorations qui n'ont ni la valeur ni l'urgence de celle-là. Elle exige des ressources supérieures à celles dont dispose la bienfaisance privée, et c'est un des cas où l'initiative de l'État doit suppléer ou compléter l'action des particuliers.

Dans quelques villes industrielles, la bienfaisance privée a fait de généreux efforts pour procurer des logements salubres aux ouvriers[1]. On ne saurait en particulier louer

[1] Dans quelques manufactures, des règlements ont été faits entre les patrons et les représentants des ouvriers, pour assurer à ces derniers des pensions de retraite après un certain nombre d'années. On a proposé, pour généraliser la prévoyance, de la faire organiser par l'Etat, au moyen de : 1° une retenue sur le salaire de tout ouvrier; 2° d'une contribution par le patron; 3° d'un supplément par l'État. C'est le système de la prévoyance obligatoire, imposée à l'ouvrier par la loi. Il est incontestable d'abord que la contribution du patron serait supportée par l'ouvrier; car elle équivaudrait à une augmentation de salaire et le patron chercherait à diminuer d'autant le prix de la journée. La contrainte à l'égard du patron réfléchirait donc sur l'ouvrier et celui-ci serait l'objet d'une double coaction. Le prélèvement sur le salaire des ouvriers porterait atteinte à la liberté sur un

assez ce qui a été fait à Mulhouse par la Société des cités ouvrières. Des patrons aussi intelligents qu'humains ont formé une société qui, après avoir acheté de vastes terrains, y a bâti de petites maisons avec jardin. Ces maisons ont été estimées au prix de revient, puis louées à des ménages moyennant un loyer qui comprend l'amortissement du capital employé à construire. Après quelques années, les locataires qui ont payé exactement leur loyer se trouvent être propriétaires d'une jolie maisonnette. Au centre de la cité se trouvent des lavoirs, des séchoirs, des salles de bains; il y a aussi un restaurant où les célibataires peuvent manger, où les ouvriers mariés peuvent venir chercher des portions, ce qui permet aux femmes de travailler, car le restaurant les dispense d'employer leur temps à faire le ménage. Ces ouvriers ne songent pas à quitter la ville où ils sont propriétaires, et ils restent indéfiniment attachés aux manufactures voisines. Ainsi le pays est délivré de l'ouvrier nomade, cette plaie de l'industrie partout où n'ont pas été prises ces mesures intelligentes, et les patrons d'Alsace voient se succéder dans leurs ateliers des générations d'ouvriers qui portent le même nom. Cet exemple a été imité dans d'autres villes; il a partout eu les meilleurs effets;

nombre considérable de personnes; il frapperait indistinctement sur l'ouvrier qui n'a pas de charges et sur celui dont le salaire ne suffit pas à la famille. Que l'État impose à ses fonctionnaires une retenue, cela se conçoit; c'est une condition qu'il met à la nomination et le traitement est calculé en conséquence; mais qu'il dispose par la loi du salaire des particuliers, cela ne peut se faire qu'en mettant la main sur la propriété privée. Quant à l'État, M. Thiers a fait observer dans son *rapport général sur l'assistance publique*, qu'il serait chargé par cette organisation de sommes énormes, et que l'obligation de les faire valoir rendrait nécessaire une administration des plus difficiles et des plus compliquées. Ce serait du socialisme à deux points de vue : 1° parce que, d'après le projet, la loi disposerait de la propriété privée pour un objet d'utilité particulière; 2° parce qu'il ferait, par la subvention, servir l'argent de tous à la fortune de quelques-uns. — V. M. Villey, p. 109 à 142.

nous croyons qu'il agira, qu'il s'étendra, et nous sommes persuadé que l'État, les départements ou les communes se rendront compte de la nécessité de compléter ces mesures par des projets d'ensemble.

XXV.

Des chemins de fer.

Le progrès de la civilisation rend nécessaire pour les États, quel que soit le degré de leur richesse, un outillage perfectionné. Celui qui en manquerait serait dans une position d'infériorité où il ne pourrait pas vivre, et les gouvernements qui ne donneraient pas satisfaction à ce besoin seraient condamnés à disparaître dans un temps très court. Le chemin de fer est aujourd'hui une voie de communication de première nécessité. Un État qui n'en aurait pas serait semblable à ce qu'était il y a soixante ans un pays sans routes. Il ne pourrait avoir ni commerce ni industrie puisqu'il n'aurait pas de débouchés. C'est n'avoir pas de débouchés que d'être réduit à une viabilité rudimentaire où les transports seraient d'une interminable lenteur. Les producteurs en effet n'arriveraient sur les marchés que longtemps après les producteurs concurrents, et trouveraient que les acheteurs s'étaient pourvus avant leur arrivée. Si l'initiative privée n'est pas suffisamment active pour donner au pays cet outillage nécessaire, il faut que l'État y supplée de toute nécessité. C'est un service aussi indispensable que l'ouverture des routes nationales. Aussi tous les gouvernements, même les gouvernements d'ancien régime, ont-ils travaillé à se tenir au niveau des progrès modernes et il n'est plus un pays en Europe, de race latine ou de race saxonne,

où ne siffle la locomotive des chemins de fer. Sans doute le pays n'a pas tout fourni; les capitaux du dehors ont été attirés par des faveurs particulières, les ouvriers étrangers ont été employés pour former les ouvriers indigènes; mais les chemins ont été ouverts et l'État n'est pas resté dans une situation d'infériorité humiliante.

L'État ne doit-il qu'intervenir à titre de suppléant? Ne vaudrait-il pas mieux qu'il gardât pour lui-même cette industrie? Elle est lucrative, dit-on, et c'est bien à tort que l'État renonce à un bénéfice pour en laisser profiter des compagnies. Les chemins d'ailleurs ont un intérêt stratégique où qu'ils soient situés; car il faut, en temps de mobilisation, que le ministre de la guerre en dispose absolument, si on veut que les transports de troupes se fassent dans les meilleures conditions de rapidité et de précision. Ce ne sont pas seulement les chemins de fer voisins des frontières qui ont de l'importance au point de vue militaire; tous, même les plus éloignés, servent à la concentration des troupes qu'ils portent des points extrêmes du territoire sur le point où se fera la rencontre des armées. On en conclut que soit au point de vue des finances, soit au point de vue de la défense du pays, il faut réserver pour l'État l'industrie des transports par chemins de fer.

Pour bien poser la question, nous distinguerons entre la construction et l'exploitation. La construction de la voie sera faite par l'État ou par les compagnies, suivant l'étendue des dépenses à faire et le profit probable de l'exploitation. Si la ligne est très bonne, la compagnie peut faire tous les travaux même sans subvention et seulement en vertu d'une subrogation aux droits de l'État. Si elle est moins bonne, l'État ajoutera une subvention; si elle n'inspire pas de confiance aux capitaux, l'État se chargera des travaux et livrera la voie toute préparée à la compagnie chargée de l'exploitation; celle-ci posera les rails, fournira les voitures et pour-

voira aux dépenses quotidiennes de l'exploitation. L'État renoncera aux recettes et aux bénéfices, mais il n'encourra pas les chances de perte. Ces chances ont trop d'incertitude pour que l'État s'y expose; il en pourrait résulter des perturbations dans le budget; le trésor public serait, comme la fortune des commerçants et des spéculateurs, exposé à de brusques variations, aujourd'hui prospère et demain tout près de la faillite. Cette instabilité ne convient pas aux finances publiques et voilà pourquoi des financiers expérimentés ont jugé qu'il valait mieux renoncer aux chances de profit que de s'exposer à une perte indéfinie. La dépense de construction est prévue; elle est éclairée par des évaluations et des devis; mais l'exploitation est plus ou moins productive suivant le trafic, et l'industrie du transport donnant des produits variables, il vaut mieux qu'elle soit confiée à des entrepreneurs habitués aux incertitudes du commerce. Tout ce que fait l'État est coûteux; les mêmes travaux exécutés par les particuliers le sont moins; c'est un fait universellement reconnu et une vérité qui n'a manqué à aucune entreprise en régie. Les employés ont un laisser-aller que les commis du commerce ne pourraient pas avoir parce que les patrons tiennent mieux leurs subordonnés et ne sont pas astreints aux ménagements qu'on observe envers des fonctionnaires publics. Les fonctionnaires publics ont des protecteurs qui les défendent et obtiennent qu'on les garde, même quand l'intérêt de l'entreprise conseillerait de les renvoyer. Les compagnies administrent plus sévèrement, parce qu'elles peuvent invoquer la défense de l'intérêt privé. L'État accorderait des billets gratuits, avec une grande facilité. Comment pourrait-il les refuser aux amis, et sous le régime du suffrage universel, le mot *ami* pourrait conduire fort loin dans la voie de la gratuité.

L'intérêt de la stratégie est loin de fournir un argument décisif; car l'expérience a prouvé que le droit de réquisition

pouvait suffire. Ni la docilité ni le patriotisme, n'ont manqué aux compagnies françaises pendant la guerre franco-allemande. Elles ont concentré les troupes à temps, bien avant que la mobilisation ne fût achevée, et le service des voies ferrées a été mieux fait que celui de l'intendance et surtout que celui du commandement.

Mais si l'État concède l'exploitation, il ne peut pas se désintéresser des tarifs. S'il en abandonnait purement et simplement la fixation aux concessionnaires, le public ne serait pas protégé et aurait à subir les exigences les plus rigoureuses. Aussi, l'acte de concession fixe un *maximum* qui ne pourra pas être dépassé. Même dans cette mesure, les changements doivent être approuvés par le gouvernement, pour bien s'assurer que la modification n'a pas uniquement pour but de favoriser une industrie au détriment d'une autre.

Après avoir concédé une ligne, l'État pourrait-il, par une nouvelle concession, susciter une concurrence au premier concessionnaire? Il est de principe que l'État, lorsqu'il concède, accorde une faveur et ne s'interdit pas la faculté de conférer une faveur semblable. Quand il a concédé un pont à péage, rien ne s'oppose à ce qu'il concède un autre pont à péage un peu plus loin. Mais si le droit rigoureux est incontestable, il est certain aussi que ce serait un acte fort injuste. Après avoir attiré les capitaux par l'espoir d'un bénéfice à peu près sûr, il serait inique de détruire cette espérance. Il faudrait d'ailleurs, si l'on voulait mettre cette industrie sous le régime de la concurrence, laisser aux compagnies une liberté entière pour leurs tarifs. Elles seraient assimilées aux voituriers ordinaires et il faudrait leur laisser, comme à tous autres entrepreneurs de transports, la liberté de faire et de supporter la concurrence à leur gré. On ne comprendrait pas qu'elles ne fussent pas maîtresses de leurs tarifs si elles n'étaient pas sûres de leur concession. Cette indépendance pourrait être favorable au public tant que dure-

rait la guerre des tarifs entre les compagnies concurrentes; mais lorsqu'après cette lutte à outrance, l'une des compagnies aurait été terrassée, l'autre ne manquerait pas de relever les prix et, après avoir fait les transports à bon marché, de les surtaxer au delà de ce que vaut le service. Elle serait libre, n'ayant plus de concurrence à craindre, de fixer à son gré les prix de la grande et de la petite vitesse et le commerce n'aurait, pour obtenir le prix équitable, d'autre ressource que de lui susciter un nouveau rival; mais il n'est pas facile d'organiser une entreprise de chemin de fer, surtout de relever une société qui a fait faillite.

Les développements qui précèdent concourent à la conclusion que M. Jules Simon a formulée en ces termes : « Il est donc clair que l'autorité ne doit s'ingérer de régler l'activité individuelle que quand cette activité est notoirement incapable de se diriger elle-même sans produire dans la société un trouble profond et ne peut être exercée ni par les individus, ni par l'association libre et volontaire[1]. »

XXVI.

L'État est-il un but ou un moyen?

On s'est demandé si l'État est un but ou un moyen : l'État n'est-il institué que pour protéger l'individu et procurer son développement? Le bonheur de l'individu, sa liberté, ses droits doivent-ils être sacrifiés à la grandeur de

[1] Jules Simon, *la Liberté*, 3e édit., p. 368. M. Simon ajoute : « Ces principes ont la même évidence que les axiomes de géométrie. »

la nation ou au contraire l'État n'a-t-il pour mission que d'assurer notre liberté, de faire respecter nos droits et, par suite, de concourir à notre bonheur?

Des associations formées librement peuvent soumettre les affiliés à la réalisation de projets élevés et adopter des règles qui font passer avant le bonheur des associés l'objet, le but pour lequel ils se sont réunis. On comprend que des ordres religieux, militaires ou non militaires, disent à leurs membres : « Vous vous oublierez pour ne penser qu'au but pour lequel l'Ordre a été créé et à l'inspiration qui vous y a fait entrer; votre vie sera une immolation de tous les instants pour la grandeur de la société que vous avez adoptée; vous serez prêt à tous les sacrifices, vous obéirez à tous les commandements, vous renoncerez à toute volonté propre, vous n'aurez de souci que pour la grandeur de l'œuvre commune, d'autre bonheur que celui de ses succès. » Cette façon de vivre ayant été librement consentie, il n'y a pas d'objection à élever contre, puisque la liberté a le droit de se restreindre elle-même. Il ne convient pas que l'État se charge d'assurer l'exécution de conventions aussi sévères. Si les associés n'ont pas assez de force morale pour rester fidèles à leurs vœux, il ne faut pas que le bras séculier les force à s'y conformer. La promesse n'avait rien d'illicite, mais elle ne pouvait avoir qu'une sanction morale. A des conventions qui exigent de si grandes vertus, la contrainte par la force matérielle ne saurait convenir. Si les associés ont trop présumé de leurs vertus, l'État n'est pas fait pour les ramener et exiger d'eux des qualités exceptionnelles qu'ils n'ont pas. C'est avec raison que les vœux ne sont plus sous la protection de la puissance séculière et que le lien des congrégations avec leurs membres peut, à tout instant, être rompu au gré des associés.

Ce qui peut être établi par les conventions librement formées, en vue d'un but déterminé, ne saurait être la loi

de cette association naturelle et forcée qui constitue l'État. Ce n'est pas une convention formelle, avec l'unanimité inhérente à la notion du contrat, qui crée la communauté dont nous sommes membres pendant toute notre vie. Que nous le voulions ou non, la loi nous saisit en naissant et nous accompagne jusqu'au delà de la tombe, puisqu'elle dispose de nos biens après décès. Même en quittant le territoire nous ne cessons pas d'appartenir à la loi de notre pays et si, par notre absence, nous échappons aux obligations inhérentes à la nationalité, ce n'est là qu'une libération de fait et, au retour, nous pouvons être repris pour les remplir ou même punis pour avoir cherché à nous y soustraire.

Il est inadmissible qu'une association permanente et forcée absorbe la vie des individus comme le ferait une société créée en vue d'un but limité et accepté par les adhérents. L'État est l'organisation de la puissance collective qui est destinée à protéger l'individu et à garantir l'exercice de ses droits contre la violence; il doit aussi, dans l'intérêt de tous et de chacun, nous procurer la plus grande somme d'utilité en organisant les services publics et en exécutant les travaux qui seraient au-dessus de l'activité individuelle. Il manquerait donc à sa fonction naturelle si, en vue d'une grandeur artificielle, il se croyait fondé à traiter les personnes comme des forces qui peuvent être employées sans ménagement.

Le maintien de l'État impose à chacun de nous les plus grands sacrifices, même le sacrifice de la vie, s'il faut défendre notre territoire envahi, ou soutenir notre honneur au dehors. L'État est alors le but, car tous nous avons intérêt à la conservation du bien commun; mais ce n'est là qu'une situation violente et temporaire. Ce qui est inadmissible c'est que l'État pût être, d'une façon normale, institué pour dévorer l'individu et que nous fussions condamnés à

une absorption permanente. Concluons qu'en général l'État est un moyen, mais que dans certaines circonstances et par exception il devient un but[1].

XXVII.

Y a-t-il identité entre le Gouvernement et l'État?

On s'exprime souvent comme s'il y avait synonymie de l'*État* et du *Gouvernement*. En bien des points il serait difficile de fixer la différence de ces deux notions, mais elles sont distinctes, au moins en quelques parties, et les traiter comme identiques serait commettre une confusion[2].

[1] « C'est l'homme qui est la fin. L'État n'est que le moyen; moyen nécessaire, il est vrai, à l'accomplissement des destinées individuelles. La société n'a pas pour but la force, la grandeur, la gloire de l'État; c'est l'État, au contraire, dont l'organisation a pour but le progrès incessant de la moralité, de l'intelligence, du bien être de tous les membres de la société. L'État n'est donc pas le maître mais le serviteur de la société. C'est ce rôle qui lui confère tous ses droits sur l'individu et sur la commune. Lui qui peut tout pour l'éducation, la liberté, la moralité, le bonheur des individus ne peut rien absolument pour leur servitude, leur corruption, leur abrutissement, leur misère. Contre les *droits de l'homme* l'État ne peut rien. Le droit humain est aussi inviolable pour l'État dans une seule personne que dans la société tout entière. En un mot, l'État est fait pour la société et non la société pour l'État » (Vacherot, *Démocratie*, p. 22).

[2] La confusion entre les deux notions est venue de la monarchie absolue. Le monarque est appelé aussi le souverain et peut dire comme Louis XIV : *L'Etat c'est moi*. Dans les démocraties, le souverain est distinct du gouvernement car le gouvernement n'est que le mandataire du souverain (V. *Contrat social*, liv. III, ch. 18). Même dans les monarchies absolues il y a une différence entre le gouvernement et l'Etat. Ce qui le prouve c'est que le mécontentement du peuple et le malaise qui est causé par une mauvaise administration expose le gouvernement à périr et provoque des révolutions. V. plus bas l'*histoire de l'Etat* et spécialement le § sur Montesquieu et Rousseau.

Un gouvernement qui ne donnerait pas satisfaction aux besoins de l'État, suivant les mœurs et les nécessités du temps et de la situation propres de la nation, ne tarderait pas à perdre son autorité et serait tôt ou tard éliminé, tôt si le Gouvernement était d'origine récente, tard si étant d'origine ancienne il se soutenait par la puissance de la tradition; mais l'écart ne pourrait pas indéfiniment durer entre le Gouvernement et l'État. Ceci démontre, il est vrai, que le Gouvernement et l'État doivent autant que possible s'identifier, mais aussi qu'ils sont choses différentes, puisqu'il peut y avoir entre eux un écart plus ou moins large.

Les Gouvernements d'ancien régime ont pu avoir, au moment où ils se sont établis et pendant une grande partie du temps qu'ils ont duré, les plus rares mérites; il se peut qu'après leur chute on leur accorde des regrets et qu'on puisse justement vanter leur excellence. La comparaison par rapport à ceux qui leur ont succédé est quelquefois, souvent même, à leur avantage et il en résulte des retours ou restaurations temporaires. Mais si le Gouvernement restauré persiste dans ses anciens procédés et ne profite pas de son retour pour mettre son action en harmonie avec les besoins nouveaux, il ne tarde pas à succomber. Assurément un Gouvernement d'ancien régime ne fera pas la tentative de résister absolument au courant et de lutter contre les besoins nouveaux, mais cela ne suffit pas. Il faut que le Gouvernement favorise avec zèle ce que l'État réclame; car les peuples veulent avec ardeur et il ne faut pas, s'il tient à conserver son autorité, que le Gouvernement suive comme contraint et, pour ainsi dire, de guerre lasse. Dans aucun pays, il ne pourrait, par exemple, ne pas construire des chemins de fer, alors même que les choses à transporter ne seraient pas en abondance et qu'il n'y aurait pas de bénéfices à espérer. Il y aurait dans l'absence des chemins de fer une preuve tellement marquée d'infériorité

que le Gouvernement n'en pourrait pas assumer la responsabilité. S'il se laissait pousser par l'opinion publique au lieu de la devancer, s'il se laissait arracher les concessions nécessaires, au lieu de prendre l'initiative de ces travaux, il perdrait la confiance des gouvernés qui ne tarderaient pas à considérer comme hostiles des autorités négligentes ou indifférentes.

Il en est de même des Gouvernements trop avancés, qui font violence à l'État en troublant des habitudes auxquelles le peuple tient encore, pour lui imposer des nouveautés dont il ne comprend pas l'utilité. C'est ce qui arrive presque toujours aux hommes qu'élève la faveur populaire parce que dans l'exaltation de la victoire ils dépassent le but en vue duquel la Révolution les a portés au pouvoir. Ces Gouvernements sont condamnés à réagir ou à périr, et quelquefois ils périssent pour avoir trop réagi ou n'avoir pas donné ses développements nécessaires au mouvement d'où ils tirent leur origine. Il y a là un milieu difficile à déterminer et des nuances politiques qui exigent une grande habileté et une grande sûreté de coup d'œil. Le lendemain d'une crise, le but est dépassé et il faut revenir sur ses pas; mais si la Révolution répondait à un besoin réel, il ne faut pas que la réaction aille trop loin; surtout il ne faut pas que la cause de la transformation soit contrariée ou même qu'elle ne reçoive pas son développement légitime. Les oscillations de l'histoire des Français pendant le siècle qui va finir est la démonstration trop fréquente de cette proposition.

Il y avait incontestablement en 1789 de grandes et profondes réformes à faire, réformes qui avaient été entreprises et menées à bonne fin dans plus d'un État, qui ont depuis été réalisées partout et que la France réclamait à grands cris. C'est parce qu'elles ne furent pas faites spontanément qu'elles furent arrachées révolutionnairement. Dans cette lutte entre ceux qui voulaient réformer et ceux qui cher-

chaient à l'empêcher, la nation s'exalta, se divisa en deux camps qui furent bientôt séparés par des passions et des haines féroces. La victoire ne calma pas les vainqueurs; ceux-ci mirent à conserver ce qu'ils avaient conquis par leur triomphe, un emportement jaloux, une sollicitude inquiète, une passion plus forte que les passions des jours de combat. Aussi furent-ils gardiens plus féroces de leur conquête qu'ils ne s'étaient montrés assaillants intrépides. Cette lutte qui, à l'origine, avait été si brillante, qui fut marquée par de beaux entraînements de part et d'autre, s'assombrit peu à peu et aboutit aux fureurs de la Convention. Ces violences imposées par la force et la terreur ne pouvaient pas durer et la réaction vint des complices eux-mêmes; mais le gouvernement ridicule et corrompu des Directeurs, qui sortit de cette réaction, ne pouvait pas satisfaire un peuple qui s'était mis en révolution contre les abus de l'ancien régime. L'humiliation à l'intérieur sous un gouvernement composé d'hommes, les uns grotesques, les autres insignifiants, les autres dissolus, faisait contraste avec la gloire acquise au dehors par nos armes. La nation se tourna vers la gloire militaire et acclama pour son maître le général dont l'avénement lui promettait, à l'intérieur, la sécurité dont elle avait soif et qui lui manquait depuis une dizaine d'années; à l'extérieur, la dignité et le respect des puissances.

L'Empire répondit aux deux motifs qui lui avaient valu l'adhésion de la grande majorité, mais il tendit les ressorts avec excès et dépassa le besoin qu'avait le pays de sécurité et de gloire. A l'intérieur, il comprima la liberté au point de faire taire toute voix indépendante et de supprimer toute discussion. A l'extérieur, il surmena la nation, croyant bien à tort que tout gouvernement nouveau, quand il n'est pas terrible comme les gouvernements révolutionnaires, est condamné à une gloire non interrompue et que le repos n'est permis qu'aux fils des héros. Cette idée le perdit et

cependant la France le suivit jusqu'à épuisement de forces, tant elle lui savait gré de l'avoir tiré de l'humiliation du Directoire et de l'avoir, pendant plus de vingt ans, faite l'arbitre de l'Europe.

Le besoin de repos ramena la Monarchie traditionnelle comme le besoin de sécurité avait fait l'Empire. La Restauration fut une époque brillante et féconde qui releva le pays par un remarquable épanouissement des sciences et des arts; où la nation jouit d'une grande liberté sous un gouvernement modéré avec une législation en matière de presse qui est demeurée un modèle; une époque où se firent entendre des orateurs comme jamais notre pays n'en a entendu de plus éloquents, je devrais peut-être dire d'aussi éloquents; où commencèrent à chanter nos plus grands poëtes contemporains; où l'armée fut confiée aux généraux les plus glorieux de l'Empire. Le roi Louis XVIII, sans être indifférent au gouvernement, laissait la plus grande part d'autorité aux Chambres et aux ministres; Charles X lui-même, bien qu'il ait fini par un coup d'autorité, avait consenti à faire l'essai d'un ministère libéral qui fut renversé par les gauches coalisées avec les extrêmes de droite. Ce fut, dans la plus complète acception du mot, un gouvernement libéral; mais il inquiéta la nation sur le point de l'égalité et l'on a souvent dit, avec raison, que nous sommes en France plus chatouilleux sur la question d'égalité qu'amoureux de la liberté. Cette crainte était-elle fondée? Je ne le crois pas, car la Révolution avait produit des effets qu'il était impossible de détruire. On pouvait en juger par ce qui avait été fait pour les biens nationaux. Il n'y avait pas assurément de question qui soulevât plus de passions et plus de haines que celle-là. Les anciens propriétaires, à leur retour, ne pouvaient sans indignation voir leurs demeures d'autrefois aux mains de possesseurs dont ils n'admettaient pas la légitimité; ils ne comprenaient pas un gouvernement régulier

qui faisait respecter des ventes révolutionnaires consenties pour des prix dérisoires; car beaucoup de ces biens avaient été achetés à un prix nominal élevé et payés, grâce à la dépréciation des assignats, avec le prix du cheptel trouvé sur la propriété. Souvent des altercations s'élevaient entre les anciens propriétaires et les nouveaux; souvent la Presse était pleine de menaces pour les acquéreurs et d'invectives contre le gouvernement qu'elle accusait de pactiser avec la Révolution. Cette division qui pénétrait jusqu'au plus profond de la société avait été attaquée dans sa cause. On avait payé un milliard aux émigrés pour tranquilliser les nouveaux propriétaires, en dégageant la signature de la nation; en se montrant équitable envers les anciens propriétaires, le gouvernement avait acquis le moyen de faire respecter le droit des nouveaux. La querelle était pacifiée mais, par un retour singulier qui prouve l'aveuglement des passions, ce grand acte de bon sens et de justice fut attaqué par ceux-là même dans l'intérêt de qui la proposition avait été faite. Les acquéreurs que le milliard tranquillisait se plaignirent de cette dépense, et leurs amis crièrent dans les journaux comme si la réparation avait été injuste et la dépense inutile. Cette grande mesure politique aurait dû prouver à tous que la Révolution, dans ses effets essentiels, n'était pas menacée et que la nation était sans motif inquiète d'égalité. L'appréhension existait cependant, jouée par les uns, sincère chez presque tous, et le gouvernement de la Restauration n'employa pas, pour la détruire, les moyens qui auraient été efficaces, soit que, sûre de ses intentions, elle dédaignât de combattre des craintes qu'elle trouvait chimériques, soit qu'elle ne voulût pas contrister des amis des mauvais jours, ou enfin qu'elle ne connût pas le secret de manier les hommes nouveaux et de les fondre avec ceux de l'ancien régime. La France, bien qu'elle se rappelât avec horreur les agitations qu'elle avait subies pendant une vingtaine d'an-

nées, tenait aux résultats principaux de la Révolution; surtout il ne fallait rien faire qui pût lui faire craindre que ces effets pouvaient être compromis. Ceux qui travaillèrent à exaspérer cette frayeur assumèrent une grande responsabilité et ceux qui ne surent pas la dissiper firent beaucoup pour préparer la catastrophe. Ce fut, en somme, la crainte sincère ou factice d'une réaction exagérée qui fit tomber la Restauration.

Après la Révolution de 1830, l'action révolutionnaire dépassa le but pendant les premières années. Les insurrections qui marquèrent la période du début effrayèrent les auteurs de la transformation politique et les bourgeois qui, pour leurs affaires, avaient besoin de tranquillité, ne purent pas s'accommoder d'une situation tourmentée qui menaçait les maisons, arrêtait le travail des manufactures et forçait trop souvent la garde nationale à descendre dans la rue pour défendre l'ordre. Il fallut réagir et, pendant les dernières années, le gouvernement donna de plus en plus de gages aux idées conservatrices; le torysme l'emportait dans les conseils du gouvernement. Ce fut là le point d'attaque des libéraux; ils soutinrent que la réaction était excessive et qu'on se laissait emporter au delà des causes légitimes de la Révolution; le gouvernement fut accusé de méconnaître son principe et de prouver par ses actes que la Révolution de 1830 avait été inutile..... Mais je m'arrête pour ne pas tomber dans les événements contemporains dont les personnages sont encore vivants. Les faits dont je viens de tracer l'esquisse démontrent que l'État et le Gouvernement ne sont pas identiques, que leur coïncidence est loin d'être constante, que cependant ils doivent tendre à s'identifier et que de leur divergence viennent la plupart des péripéties politiques[1].

[1] La *Société* est l'ensemble des personnes et des intérêts matériels et moraux. *L'État* ou le pouvoir social qui le représente agit de deux ma-

XXVIII.

La société est-elle l'effet d'un contrat?

La société et l'État sont-ils l'œuvre des hommes substituant contractuellement à l'état de nature une organisation, des lois et des règlements? Les observations anthropologiques ont démontré que certaines peuplades vivaient dans une situation inorganique fort voisine de l'état de nature; elles ont prouvé aussi que leur vie était des plus misérables et qu'il ne fallait pas placer l'âge d'or dans ces juxtapositions rudimentaires d'hommes presque indépendants d'une autorité commune. Ces observations ont éclairé la formation des sociétés civilisées; toutes ces peuplades ne font pas d'évolution et la plupart restent stationnaires dans leurs rudiments d'organisation. L'embryon social ne se développe pas partout, témoins ces tribus d'Algérie qui restent à l'état nomade et que le spectacle de notre civilisation ne décide pas à s'attacher au sol. Il faut, pour le faire éclore, des circonstances favorables qui ne se rencontrent pas en tous lieux.

La plus fécondante, parmi ces circonstances extérieures, c'est sans contredit la guerre offensive ou défensive. La guerre rend nécessaire l'organisation de la force collective ou la coordination des forces individuelles, et comme c'est la nécessité de vivre ou de défendre sa vie qui conduit à la lutte, elle aiguise les facultés de l'homme à un haut degré. La proposition, au premier abord, semble extraordi-

nières. D'un côté il donne des règles à la *coexistence* des hommes (c'est la partie négative) et de l'autre, il est la force motrice, coordinatrice et promotrice dans toutes les directions de l'activité sociale (partie positive). Schiatarella (*Missione dello Stato.*)

naire. Cependant l'observation prouve que, dans la plupart des cas, l'organisation sociale vient de l'organisation militaire.

Comment l'idée de convention a-t-elle pu venir à ceux qui cherchaient à pénétrer le mystère des origines? Une société, si elle pouvait être formée contractuellement, ne pourrait l'être que par le consentement unanime des associés; car si la majorité suffit lorsqu'une société est formée et qu'il s'agit de gérer ses affaires, l'unanimité est nécessaire pour sa constitution. Avec la notion de consentement pour base, il faut exiger l'unanimité des volontés à l'origine, ne serait-ce que pour décider qu'à l'avenir la minorité serait tenue de se soumettre à la majorité[1]. Or comment pourrait-on établir cette unanimité?

Pas plus dans la société que dans la famille, on ne procède par consentement; l'autorité établit et règle les rapports. Dans la famille, c'est le père et dans la société c'est le chef qui domine les volontés, parce qu'il est nécessaire à la défense et à la vie de tous; il s'impose parce qu'il est le plus fort ou le plus habile, et la minorité qui le repousse se soumet, ce qu'elle ne ferait pas si on avait besoin de son consentement.

L'état social est tellement conforme à la nature de l'homme, il est la source de si grands biens, il est si indispensable au progrès que les fondateurs des États sont les premiers bienfaiteurs des peuples et qu'on leur pardonne facilement d'avoir entraîné ou même contraint ceux qui voulaient vivre dans une misérable indépendance. Ces hommes forts sont placés au rang des dieux ou demi-dieux par la reconnaissance des populations, et cette déification ne leur est certainement pas accordée parce qu'ils ont agi avec le consen-

[1] J.-J. Rousseau, dans le *Contrat social*, reconnaît que la convention n'a jamais existé comme clause expresse et que l'accord a été tacite. Il reconnaît aussi que l'*unanimité* est nécessaire à la validité du contrat.

tement de tous et ménagé toutes les volontés. Des pasteurs aussi débonnaires n'auraient pas été capables de fonder, et c'est tout au plus si, dans une société organisée, ils sont aptes à pousser des ressorts que d'autres ont préparés.

XXIX.

La société prend-elle, en se développant, un caractère consensuel ?

M. Alfred Fouillée reconnaît que la convention ne se rencontre pas au début des sociétés et même il admet que les sociétés se sont formées sur le type militaire avec prédominance des idées de force et d'autorité. Mais ce n'est là, dit-il, qu'une erreur historique, et ce qui n'a pas existé au commencement peut être réalisé par le progrès social qui donne une part chaque jour plus grande au consentement et tend à faire de l'État un *organisme contractuel*. Rousseau ne s'est trompé que sur le moment, pas sur le fond; il a mis à l'origine ce qui est au point d'arrivée. Ce point de vue est emprunté à M. Herbert Spencer qui, après avoir distingué deux types de société, — celles qui ont été fondées sur le type militaire par la force et celles qui correspondent au type où la convention a un rôle prépondérant, — dit que les premières tendent de plus en plus à se constituer d'après le type industriel et que la notion de contrat y prend le dessus sur celle de force. Cette idée avait été aussi développée par M. Vacherot : « Il en est de l'origine de la société comme de celle du langage, de la religion, de la législation, des arts, de toutes les institutions vitales de l'humanité. La logique, la métaphysique, la science n'y

sont pour rien; c'est la nature qui en fait les frais. Plus tard les institutions se développent, s'épurent, se dégagent de leur origine toute naturelle. Le langage se ramène à des lois, la législation à des principes, les arts à des méthodes, la *société à de libres conventions*[1]. »

Cette observation est conforme aux faits. Il se passe dans les sociétés ce qui se passe dans les familles où l'autorité du père sur ses enfants diminue à mesure qu'ils grandissent jusqu'au moment où les fils, devenus majeurs, traitent avec leurs parents comme des parties indépendantes et d'après le droit commun. A l'origine de la famille et des sociétés, le chef est à peu près tout-puissant; ses ordres sont obéis; on va même au devant de ses désirs ou volontés. Mais peu à peu l'autorité recule et cède le pas aux conventions. De cette observation, si juste qu'elle soit, faut-il conclure que la société arrivée à son plein développement est fondée sur un contrat formel ou tacite de toutes les parties? On pourrait appuyer l'affirmative sur la faculté que chacun a d'émigrer. Il a le droit sans doute, en quittant le pays, de rompre tout lien avec l'État et s'il n'émigre pas, c'est qu'il accepte les conditions de la société où il consent à vivre. Mais à ce changement, bien que la loi n'y mette pas obstacle, la nature des choses oppose bien des difficultés; car des causes nombreuses retiennent l'habitant qui voudrait partir et celui-ci aurait même le droit de penser qu'on parle ironiquement de sa liberté de sortir, sachant que toutes ses affections et tous ses intérêts sont là où il est né. Si l'État résulte d'un contrat, de quel droit, lorsqu'une fraction du pays veut se séparer et se constituer en état indépendant, l'autre fraction empêcherait-elle par la force cette distraction? Les États sécessionnistes du Sud auraient donc à tort

[1] *La démocratie*, p. 25.

été combattus par les États du Nord; ces derniers auraient remporté leur victoire contrairement au droit; le président Lincoln, qui conserva l'intégrité de l'Union, n'aurait pas mérité de laisser à la postérité un nom glorieux en contraignant par les armes des citoyens dont la volonté cependant n'était pas douteuse, puisqu'ils exposaient leur vie pour conquérir leur autonomie. Même dans les pays les plus avancés en civilisation, ce n'est donc pas le contrat, qui maintient ou constitue l'État. C'est la guerre qui décide, à l'intérieur comme à l'extérieur, si un État sera démembré pour en former deux ou si l'ancienne unité sera conservée. Il est vrai que pour l'annexion de la Savoie à la France, le peuple a été consulté dans ses comices et que cette réunion peut être considérée comme ayant eu un caractère contractuel. Mais peu de personnes ignorent que ce fut là une forme pure et qu'on soumit à la ratification populaire une question qui était déjà décidée comme conclusion de la guerre d'indépendance. Si le scrutin avait donné un résultat négatif, qui aurait la naïveté de croire qu'un expédient n'aurait pas annulé les suffrages? Au mieux, il est certain qu'en pareille occurrence le peuple ne serait pas consulté s'il y avait doute sur la réponse qu'il fera. Ainsi l'Allemagne en 1870 s'est bien gardée d'interroger les électeurs d'Alsace et de Lorraine, bien que cependant le suffrage universel soit pratiqué en Prusse et dans les élections pour la Diète de l'Empire. Nous devons d'ailleurs faire observer que pour l'annexion de la Savoie, l'unanimité n'a pas été exigée et qu'elle a été décidée par la majorité, ce qui exclut l'idée du contrat.

Ni à l'origine ni au point d'arrivée, le contrat n'est la base de la société. Il est vrai que dans les périodes de civilisation avancée, les intérêts sont réglés plutôt par des contrats que par des actes d'autorité; sur les questions de détail, l'autorité recule et la convention se développe; mais il y a erreur à penser que l'État repose sur un *pacte fondamental* ou

contrat social. C'est là une expression fausse qu'il faut bannir de notre langue politique.

XXX.

Influence de la loi électorale.

On est d'accord pour reconnaître que la puissance doit être remise à ceux qui sont les plus dignes de l'exercer; mais ni les philosophes ni les hommes d'État n'ont pu dire par quel moyen on désignerait les plus dignes ou les plus sages. Cette divergence d'idées sur le moyen a donné naissance à une grande variété dans la constitution de l'État. Cependant il n'est pas impossible qu'un homme investi de la toute-puissance et ayant les grandes lumières constitue l'État en mettant la force matérielle au service de l'intelligence. On peut supposer aussi qu'un chef ait acquis sur son peuple une grande influence morale et qu'il s'en serve pour organiser l'État en faveur des plus dignes. A quels signes ce grand électeur reconnaîtra-t-il les plus dignes ou les plus sages? Il faut supposer qu'il a une vertu surhumaine, pour croire que ses choix ne seront pas subjectifs. Si, au lieu d'être désignés par le chef, ils sont choisis par des électeurs, la garantie ne sera pas plus sûre. Toutes les combinaisons électorales ont été mises à l'épreuve, et depuis le suffrage très restreint jusqu'au suffrage universel la bonté du choix a tenu aux qualités des électeurs plus qu'au système adopté par la loi électorale. Quand le corps électoral a été sensé, modéré, animé de sentiments patriotiques, le résultat a été excellent. Avec les mêmes lois les effets ont été détestables lorsque le corps électoral était passionné, extrême, animé de sentiments haineux. Cette proposition ressemble à un truisme; mais elle a pour but de séparer par

élimination les éléments de la question. On peut se demander si du moins la loi n'aura pas pour effet d'augmenter les chances d'avoir de bons électeurs et de les trier de manière que le système soit une raison d'espérer de bons choix. Les nombreux changements de nos lois électorales ont été inspirés par cette espérance; mais toutes ces espérances ont été suivies de déceptions; car sous tous les régimes, quelle que fût la combinaison adoptée pour la composition des collèges, le corps électoral a répondu, à de petits intervalles, en sens opposé. Que le suffrage fût restreint ou universel, ces contradictions prouvent que l'esprit public est la véritable source des élections et que la loi électorale est impuissante à procurer la fermeté d'opinion qui serait nécessaire pour diriger l'État avec suite.

La puissance de la loi politique n'est cependant pas absolument nulle, et si elle ne supplée pas à la valeur des hommes, elle est plus ou moins favorable à leur action. Toutes choses étant égales, l'influence de la loi peut être décisive et pour les mêmes hommes tous les systèmes ne sont ni également bons ni également mauvais. L'erreur consiste seulement à croire qu'avec des lois bien faites, auxquelles la logique n'a rien à reprendre, on peut corriger les défauts de ceux qui sont chargés d'en faire l'application ou des populations qu'elles sont destinées à régir. L'expérience prouve au contraire que des lois défectueuses pratiquées par des hommes sensés produisent de meilleurs effets que des lois excellentes maniées par des hommes animés de mauvaises passions. La conclusion à tirer de là est que la première préoccupation de ceux qui dirigent l'État doit surtout consister à former de bons citoyens et que, sans cette base, la législation ne sera qu'une œuvre vaine. C'est pour cela que dans l'antiquité, les philosophes et les législateurs attachaient une si grande importance à l'éducation [1].

[1] V. plus bas *Histoire de l'État*, paragr. sur Platon et Aristote. L'éduca-

XXXI.

De l'influence des lois civiles.

Les lois civiles ont, avec le droit public, plus de rapports qu'il ne semble au premier abord. Elles agissent sur les habitudes et les mœurs des citoyens; elles se mêlent aux événements de leur vie les plus importants; elles les forment et leur impriment un caractère durable; leur action est profonde tandis que celle de la loi politique est superficielle. On peut aller jusqu'à dire que dans la vie publique, les hommes se montrent tels qu'ils ont été formés par la loi civile.

C'est pour cela que les réformateurs de l'État ont, dans tous les pays, touché aux lois civiles et que ceux dont le nom a laissé un souvenir durable ont embrassé toutes les parties de la législation. La plupart, au contraire, de ceux qui se sont bornés à des remaniements constitutionnels ont été vite oubliés. Les premiers avaient creusé un sillon; les autres n'avaient laissé qu'un sillage sur les eaux.

Les gouvernements nouveaux qui sont institués à la suite de mouvements révolutionnaires tendent à mettre la loi civile en harmonie avec la loi politique. En France, les hommes de la Révolution refirent les lois sur la famille et la propriété à l'image des nouvelles institutions; mais ils firent violence aux mœurs du pays et leur volonté fut impuissante à triompher des habitudes et des intérêts des populations. Ils ne tardèrent pas à s'apercevoir que ce changement était excessif et qu'il leur fallait, de toute nécessité, revenir sur

tion était pour ainsi dire la base des constitutions écrites par les philosophes et aussi de la pratique suivie dans plusieurs républiques.

leurs pas. L'écart entre la loi civile et la loi politique démontra aussi que la Révolution avait poussé trop loin le changement et la réaction devint nécessaire à tous les points de vue pour rétablir l'harmonie entre les deux législations dont l'une — la plus importante — ne pouvait pas suivre les emportements révolutionnaires.

L'Empire trouva le milieu où les nouveautés politiques et sociales pouvaient s'accorder avec les habitudes des citoyens, et c'est pour cela qu'il fit une œuvre durable, capable de survivre aux caprices de la fortune. La société troublée fut replacée sur une base solide et les institutions, qui furent le traité de paix entre l'ancien et le nouveau régime, n'ont fait que se fortifier sous les gouvernements qui se sont succédé.

La Restauration voulut aussi modifier la loi civile suivant l'esprit dont elle était animée; elle ne poussa pas loin cette velléité de réaction, car elle ne fit que modifier quelques articles du Code civil par la loi sur les *Substitutions*. C'est ce qui lui a été le plus vivement, le plus bruyamment reproché. Quoique limitée, cette entreprise a laissé voir le désir de toucher à l'œuvre de la Révolution dans la partie que l'opinion publique avait adoptée. Cette petite modification fut un gros grief qui fut, pour la branche aînée des Bourbons, plus funeste que d'autres dont l'importance était, à première vue, supérieure; on y vit un commencement de réaction contre l'égalité. Aussi les gouvernements qui sont venus après n'ont-ils pas touché au Code civil et ont-ils même effacé le changement qu'y avait fait la loi du 17 mai 1826 sur les Substitutions.

XXXII.

De la liberté de tester et de la « réforme sociale » de M. Le Play.

Un penseur qui, dans ces dernières années, s'est fait le promoteur de la *Réforme sociale,* M. Le Play, a cherché dans la loi civile le principe de son entreprise. C'est par la *liberté de tester* qu'elle peut être conduite à bonne fin; c'est par le changement de quelques articles du Code, en petit nombre, que ce grand dessein peut d'après lui être achevé. Ce pouvoir de disposer rétablira l'autorité du chef de la famille; les enfants sachant que leur père peut ne leur rien laisser se montreront respectueux et dociles. Ce qui leur donne aujourd'hui une assurance funeste, c'est le droit que la loi leur accorde d'exiger une réserve. Le père peut dépenser toute sa fortune et ruiner sa famille en prodigalités; mais il ne lui est pas permis de distribuer son bien comme il l'entend et suivant les mérites de ses enfants. S'il a fondé une industrie, il ne peut pas la léguer à celui qui continuerait sa direction avec le plus de chances de succès; la loi exige que chacun des héritiers ait sa part en nature dans toutes les choses qui composent la succession, dans les meubles et les immeubles, dût-il en résulter une dépréciation des biens; car d'après la loi telle qu'elle a été aggravée par la jurisprudence, le père n'a même pas le droit de compenser les inégalités des lots en nature par des indemnités en argent; les enfants peuvent, s'ils le veulent, vendre leurs parts héréditaires, mais la loi les autorise à demander leur portion en nature. C'est cette assurance combinée avec la probabilité de survie qui donne au

fils un point d'appui dans sa rébellion contre l'autorité paternelle, car elle lui donne du crédit et lui fournit, à des conditions onéreuses, le nerf de la guerre. Que d'usuriers ont fait des avances sur cette garantie qui n'est pas absolument sûre dans tous les cas, mais qui, en moyenne, leur donne de bons résultats; car le chiffre des emprunteurs parmi les fils de famille qui survivent à leurs parents est d'au moins quatre cinquièmes, et les prêteurs n'ont à subir la perte du capital que dans un nombre de cas petit par rapport à l'élévation de l'intérêt. Si le père pouvait déshériter le fils qui vit dans le désordre, l'industrie des usuriers aurait moins de clients et l'inconduite ne trouverait pas l'aliment que lui fournit l'escompte d'une succession trop certaine. La liberté de tester, dit M. Le Play, n'est pas le droit d'aînesse; elle est pratiquée dans des pays où la démocratie gouverne dans un esprit qui serait inconciliable avec l'institution du droit des aînés; la République des États-Unis a imité la loi anglaise sur les successions. Le père choisira le plus digne parmi ses enfants et, si tous sont indignes, prendra son successeur où il voudra. Il sera sûr que son industrie sera continuée après sa mort et que les biens gagnés par ses efforts ne serviront pas à rémunérer ceux qui ont alimenté l'inconduite de ses enfants et entretenu leur révolte contre son autorité. L'important est que la sanction soit à la disposition du père; si le fils aîné est celui qui mécontente la famille, il sera traité suivant ses mérites et le puîné prendra sa place.

La liberté testamentaire aura bien d'autres effets, suivant M. Le Play. Le partage des biens est la préoccupation du père de famille; cette idée a sur ses actions une influence déplorable; c'est le grand obstacle à l'accroissement de la population, car pour éviter l'émiettement du patrimoine après leur mort, les parents limitent volontairement le nombre de leurs enfants; cette restriction, suivant les familles,

est pure ou impure ; mais le résultat est partout le même, et dans les pays les plus riches, la dépopulation va croissant par la supériorité du chiffre des décès sur celui des naissances. C'est ce qui arrive en Normandie. Comment pourrait-on expliquer que dans ces beaux départements la population diminue si on ne l'attribue pas à l'égalité des partages, règle fort ancienne dans cette contrée, car elle y a précédé la promulgation du Code civil? Or, la faiblesse de notre population est ou sera la cause de notre décadence. C'est parce que la population s'affaiblit, que tout est en souffrance. La main-d'œuvre est d'une cherté qui rend impossible la concurrence de notre industrie avec les pays où les ouvriers abondent et travaillent à bon marché. Même en les payant très cher, les patrons n'en trouvent pas à volonté. L'agriculture n'est pas seule à manquer de bras, et dans plus d'une industrie des métiers se reposent faute d'ouvriers pour les conduire. C'est parce que notre population est trop rare, que le recrutement de nos armées permanentes ne peut se faire sans causer un grand préjudice à l'agriculture et même à l'industrie; la même cause fait que la France est impropre à la colonisation. Certes, il serait absurde de dire que la capacité nous fait défaut et d'affirmer que nous ne savons pas fonder ou maintenir des établissements d'outre-mer. Ce qui nous manque, c'est d'être dans les conditions qui sont nécessaires au succès de pareilles entreprises. Elles supposent, en effet, une certaine émigration et l'émigration implique un trop plein que nous n'avons pas.

Sous le régime de la liberté testamentaire, M. Le Play croit que les parents n'étant plus inquiétés par la crainte du partage, n'auront aucun motif pour restreindre le nombre de leurs enfants et que, la propension naturelle n'étant pas empêchée par l'obstacle artificiel de la loi civile, les familles seront nombreuses; que les bras ne manqueront pas à l'a-

griculture, les ouvriers à l'industrie, les soldats à l'armée, les marins à la flotte, les émigrants aux colonies. Ainsi tout renaîtrait ou au moins reprendrait des forces par l'effet du changement à la loi civile, et le résultat serait d'autant plus précieux qu'il aurait été procuré par la liberté, c'est-à-dire par l'exercice du droit de disposer qui est l'attribut essentiel de la propriété.

Si la crainte du partage était la cause unique qui restreint la natalité, le remède serait indiqué et les déductions de M. Le Play seraient irréprochables. Mais nous croyons que la population est stationnaire en France, ou même décroissante dans quelques départements, par l'effet de plusieurs causes et que le phénomène, pris dans son origine, est fort complexe. Il vient surtout de notre affaissement moral, de notre goût pour le bien-être et du désir que nous avons tous, plus ou moins, de nous soustraire aux obligations gênantes. L'éducation d'une famille nombreuse entraîne des sacrifices dont notre égoïsme cherche à se dispenser et la vanité qui a tant fait de progrès, aime à préparer pour le rejeton unique de la famille une fortune hors de pair et un établissement brillant par mariage. Même avec la liberté testamentaire, les parents ne seraient dispensés ni des charges de l'éducation ni de la préoccupation d'établir leurs enfants et c'est un souci qu'on ne veut se donner que petitement, aussi peu que possible. Malthus disait que le malheureux procrée avec imprévoyance et qu'il suit l'instinct naturel sans raisonner, en quelque sorte sans y prendre garde. Il a pu observer ce fait dans quelque pays, en Irlande, par exemple; mais ce fait n'est pas l'expression d'une loi générale, car on pourrait citer des faits contraires.

Dans les régions exploitées par des colons partiaires, c'est-à-dire dans plus de la moitié de la France, les métayers avaient autrefois intérêt à élever beaucoup d'enfants. C'étaient des auxiliaires qui travaillaient gratis ou à prix réduits sous l'œil

et l'autorité du chef de la famille. L'un d'eux se mariait et quelques-uns au moins, parmi ses frères, restaient autour de lui, vivant en famille avec une certaine indépendance et trouvant plus doux de passer leur vie là où ils étaient nés que d'aller, au loin, se placer sous la dépendance d'un maître pour travailler une propriété ou successivement plusieurs propriétés dont aucune n'éveillait ni son intérêt ni ses souvenirs. Aujourd'hui les métayers imitent les propriétaires. Ils n'élèvent qu'un petit nombre d'enfants parce que ceux-ci ont pris l'habitude de quitter la maison quand ils sont en état de louer leurs services. Les parents ne veulent pas assumer la charge des frais d'éducation dont probablement ils ne trouveraient pas la compensation dans le travail des enfants, et réduisent leurs soins à celui qu'ils se croient sûrs de garder parce qu'il est unique. Aussi ne trouve-t-on plus que rarement des métayers capables d'entreprendre une culture de quatre ou cinq paires de labourage. Ils ne pourraient s'en charger qu'avec plusieurs domestiques; or, cette combinaison les obligerait à payer de gros gages, dépense certaine, avec des récoltes dont le produit est moins sûr. Ils aiment mieux limiter leurs entreprises et réduire leurs forces que de prendre à leur charge des cultures plus importantes avec des auxiliaires toujours libres de les quitter et disposés à partir pour peu qu'ils y trouvent leur avantage ou leur plaisir. Parmi les ouvriers de l'industrie, le *moral restraint* est aussi fort pratiqué et il s'en faut que l'imprévoyance préside aux unions légitimes ou illégitimes. La natalité dans la population urbaine n'est pas plus développée que parmi les habitants de la campagne. Sans affirmer que la liberté testamentaire n'aurait pas de bons effets, nous croyons qu'il y aurait illusion à croire qu'elle redresserait ces mauvaises tendances et rendrait à la population le développement désirable.

Il faut remarquer de plus que la liberté testamentaire ne serait probablement pas pratiquée dans une grande partie

de la France, celle où précisément la grande culture et la grande industrie sont en honneur. L'égalité des partages est tellement en usage dans les départements du Nord, qu'on ne dispose même pas de la quotité disponible, et c'est là cependant que le partage pourrait le plus gêner par la nécessité de diviser ou liciter les grandes exploitations et les grandes manufactures. Ces mœurs, fort anciennes, ne seraient pas changées par un article qui introduirait dans la loi la liberté de tester. Dans le Midi, le plus petit paysan se servirait de cette faculté; mais d'autres causes le détourneraient de l'idée d'avoir une famille nombreuse. Le désir de préparer un héritier riche serait secondé par la faiblesse de la natalité; car les économies que la famille pourrait faire chaque année seraient d'autant plus fortes que le nombre des enfants à élever serait plus petit.

La liberté testamentaire aurait-elle au moins pour effet d'augmenter l'autorité des parents par la crainte d'être déshérité? C'est possible, et des conséquences de la réforme celle-là est la plus sûre. Cependant notre société offre aux enfants tant de moyens pour vivre indépendants de leur famille, tant d'abris contre une autorité trop sévère, tant de refuges à ceux qui se croiraient victimes de traitements injustes, que la plupart quitteraient la maison au moindre signe de préférence, aimant mieux vivre à leur guise que de se soumettre à une puissance trop dure. Il faudrait remonter le courant des mœurs et autant il est aisé de défendre les institutions qui n'ont pas encore été entamées, autant il est difficile de rétablir celles qui ont été détruites ou altérées.

Comme nous l'avons dit plus haut, si on attend de la liberté testamentaire les merveilleux effets que M. Le Play lui attribue de bonne foi, il est naturel que les croyants en demandent l'expérience; comme nous sommes persuadés qu'on se fait illusion, nous ne conseillons pas de faire l'innovation. Nous sommes cependant fortement impressionnés par la foi

robuste des disciples de M. Le Play et nous allons jusqu'à désirer que d'autres prennent la responsabilité de demander et d'obtenir l'épreuve.

XXXIII.

De l'école historique et de l'école philosophique en matière de législation.

Deux écoles sont depuis longtemps en lutte sur la question de savoir quel est le meilleur système de législation. L'école historique soutient l'excellence de la coutume et de la tradition parce qu'elles sont l'expression et le résultat du développement spontané du peuple; elles sont appropriées à son génie, de sorte qu'entre la loi et les mœurs, il ne peut pas y avoir d'opposition. Ce n'est pas des coutumes qu'on peut dire : *Quid leges sine moribus?* car, dans les contrées qu'elles régissent, cet écart n'existe pas. La tradition n'est pas inconciliable avec le progrès, mais elle empêche les changements capricieux et que ne réclame pas l'opinion publique. L'Angleterre a prouvé, par une expérience éclatante, que le respect des anciennes lois et des vieux usages ne faisait obstacle à aucune des réformes dont les sociétés modernes ont besoin, et que cet attachement au passé donnait une grande autorité aux dispositions consacrées par le temps.

L'école philosophique, au contraire, pense que le législateur doit procéder *à priori,* et ne régir les sociétés que par des dispositions rationnelles. Les traditions, les coutumes, quand elles ne sont pas conformes à ces conceptions abstraites, doivent être écartées comme des scories gênantes. Le respect pour ces dispositions irrationnelles est chose impossible, et

le temps ne peut pas accroître l'autorité de lois qui sont contraires à la raison. La tradition n'est une force que si elle s'applique aux bonnes lois, et il faut que celles-ci aient à la fois la puissance de la raison et la consécration du temps; mais il est impossible qu'une coutume puisse être approuvée uniquement parce qu'elle est ancienne, si elle est en opposition avec le bon sens ou avec les besoins nouveaux de la société[1].

L'opposition entre la loi écrite et la raison, si elle était bien caractérisée, tout à fait évidente, ne serait pas de longue durée. Mais il existe un grand nombre de matières qui com-

[1] Des écrivains qui suivent l'opinion de l'école historique vont jusqu'à nier le *droit naturel*. Le droit, disent-ils, n'est pas une abstraction, une élaboration subjective du cerveau d'un philosophe, c'est la loi vivante de rapports réels entre les hommes et qui a son foyer dans la conscience des peuples. Il se développe suivant les modifications de ces rapports et suit l'évolution sociale; car le droit n'est pas autre chose que le lien et en quelque sorte l'organisme des rapports sociaux. « Le droit, dit le professeur Schiatarella (de l'université de Sienne), doit donc être compris non comme un principe identique pour tous les peuples et toutes les époques de la civilisation, mais comme un principe historique qui change avec les coutumes et les conditions du développement d'un peuple, ayant sa source dans la *conscience nationale*..... D'où la conclusion, aussi légitime qu'évidente, que la loi n'est pas une pure prescription, un ordre à la volonté humaine, abstrait, arbitraire, et, en quelque sorte, en l'air; elle repose toujours sur des rapports positifs dont elle est une émanation » (*La missione dello stato, memoria, alla reale academia dei Lincei*, 1874). Mais on peut demander à ces écrivains quel est le but de ce développement historique? A quoi tend-il? S'il est dirigé vers une idée non réalisée mais réalisable, c'est cette idée qui est le droit naturel. M. Luzzati a jugé en ces termes la doctrine de l'école historique : « L'humanité, soumise uniquement à la méthode historique, ressemble au Narcisse de la fable qui s'adore lui-même. Elle se complait trop dans l'admiration de sa beauté, ne sent pas le besoin du progrès et n'en a même pas conscience. » Répondant à M. Luzzati, M. Schiatarella dit que : « Le principe de la justice et de la moralité éclaire et pénètre le grand organisme de tous les rapports sociaux, mais il doit se plier aux nécessités du développement naturel auxquelles sont soumises les générations humaines. Il faut nous persuader que les nations marchent et ne volent pas. » Mais ce principe de justice et de moralité, qui doit de plus en plus pénétrer les rapports sociaux, c'est précisément le *jus naturæ* que n'admet pas M. Schiatarella.

portent des solutions différentes et dont la solution admet des divergences. C'est ce terrain que les deux écoles se disputent avec des chances à peu près égales.

Il est des pays où cette controverse est oiseuse parce qu'il n'y a pas à choisir entre les deux méthodes. En France, par exemple, il ne sert de rien de vanter les mérites de l'école historique. Les vieilles institutions ont été renversées, extirpées par la Révolution et, que nous le voulions ou non, nous sommes condamnés à l'emploi de la méthode philosophique. Obligés de construire sur des ruines, n'étant astreints à suivre aucun plan légué par le passé, nous ne pourrions pas, quelles que fussent nos préférences rétrospectives pour la coutume, suivre cette inclination, car toutes les traditions ont été arrachées et ne peuvent être rétablies que pour leur valeur rationnelle et non pour leur ancienneté.

XXXIV.

De la forme de l'État.

Nous avons dit plus haut que l'État et le Gouvernement étaient choses distinctes, bien que leur connexité soit étroite. Notre proposition était relative à l'action politique du Gouvernement qui peut être variable, capricieuse, non-seulement différente des tendances de l'État, mais en opposition avec elles. Quant à la forme du Gouvernement, elle est généralement l'effet du développement normal de l'État et peut être considérée comme un élément de ce dernier. Il n'y a cependant pas nécessairement identité puisqu'on a vu les mêmes peuples adopter successivement diverses formes, sans qu'il y eût toujours un changement

fondamental correspondant à la modification de la constitution politique.

Une division suivie depuis Aristote distingue, au point de vue de la forme, les États monarchiques, les États aristocratiques et les États démocratiques. La monarchie, l'aristocratie et la démocratie ont chacune leur nature et leur principe et, tant qu'elles y sont fidèles, chacune est, dans son espèce, un gouvernement sain et régulier. Mais si elle s'en éloigne, elle s'altère et devient un gouvernement corrompu. La monarchie devient le despotisme lorsque le souverain, au lieu de se proposer le bien du peuple, gouverne dans un esprit d'égoïsme qui lui fait préférer son bon plaisir au bien public. L'aristocratie cesse d'être le gouvernement des meilleurs lorsque les grandes familles se disputent la puissance et deviennent des coteries turbulentes, tiraillant en tous sens, pour faire prévaloir leur influence, l'État qui passe d'une faction à l'autre et perd, à chaque changement, quelque chose de sa force. C'est l'oligarchie, corruption de l'aristocratie. La démocratie, quand elle est conduite par des hommes dévoués au bien, qui disent la vérité au peuple et ne cherchent pas à l'entraîner en le trompant, est un bon gouvernement; mais il se corrompt facilement. Auprès des orateurs qui parlent au peuple avec sincérité s'en élèvent d'autres qui l'emportent par des discours séducteurs autant que faux. Ce succès ouvre la carrière à des ambitieux qui poussent la flatterie plus loin que ne l'avaient fait les premiers flatteurs, et le terrain demeure aux plus violents jusqu'à ce que le dégoût produise des réactions qui font passer l'État dans une série de mouvements stériles. La corruption de la démocratie est appelée par les uns démagogie et par d'autres ochlocratie ou gouvernement de la multitude[1].

[1] V. plus bas les paragraphes sur l'*Histoire de l'État*, spécialement ceux où il est parlé de Platon, d'Aristote et de Montesquieu.

M. Bluntschli ajoute à cette division un quatrième terme, la théocratie, qui aurait aussi son correspondant parmi les gouvernements corrompus, l'idolocratie. Mais on a fait observer avec raison que la théocratie pouvait être monarchique ou aristocratique, même démocratique, et qu'elle ne peut, par conséquent, pas former un terme de la division. La théocratie n'est qu'une variété des autres formes et non une forme particulière de gouvernement[1].

[1] « De plus, la division d'Aristote doit être *complétée*. Ses trois formes supposent toujours que l'autorité suprême appartient aux hommes. Or, il est des États qui considèrent comme leur chef unique, véritable et suprême, soit Dieu lui-même, soit une *divinité* quelconque, un *esprit surhumain* ou une *idée;* les hommes qui les gouvernent n'y sont réputés que les serviteurs ou les gérants d'un maître invisible et souverain, exempt des faiblesses humaines.

« Cette quatrième forme peut être appelée *idéocratie* (*théocratie*) lorsqu'elle se propose le bien des gouvernés; *idolocratie,* quand elle est dégénérée » (*Théorie générale de l'État*, p. 294). — Voici, d'après Bluntschli, les caractères communs des gouvernements théocratiques :

1° Le mélange de la religion et du droit, des institutions et des principes de l'Église et de l'État, la prépondérance des éléments religieux. La vue de la vie future domine la vie terrestre.

2° Le principe de l'autorité est élevé à une hauteur *surhumaine;* toute vie publique ou civile en dépend; il est de sa nature absolu.

3° Cette autorité, en tant qu'elle s'est manifestée dans les temps par la *révélation arrêtée d'une législation divine,* fonde un ordre assuré, mais immuable.

4° La suprématie du sacerdoce plus près de Dieu que les fonctionnaires laïcs. Si le gouvernement est aux mains des prêtres, la théocratie est *directe;* elle est *latente* lorsque les prêtres inspirent une autorité laïque.

5° La cruauté de la jurisprudence criminelle et la dureté des peines. La justice humaine représente la colère de Dieu.

6° L'éducation du peuple et de la jeunesse est abandonnée aux prêtres. L'école devient la servante du clergé (*Théorie générale de l'État*, p. 308 et 309).

XXXV.

De la succession des formes de l'État.

L'ordre de succession des trois formes a procédé de l'unité au multiple. C'est ordinairement la monarchie qui a commencé; l'aristocratie est venue ensuite, et enfin la démocratie a successivement élargi la base du gouvernement, tendant à y faire participer tous les citoyens. Nous n'affirmons pas que partout l'histoire ait suivi cette marche, et nous admettons que plus d'une fois elle a éprouvé des déviations. Mais les faits prouvent que cet ordre, conforme à la nature des choses, a été généralement suivi.

A l'origine, le peuple a besoin pour se défendre d'un chef militaire, et l'unité est la première loi du commandement. Les meilleurs, les plus vaillants, les plus puissants sont eux-mêmes obligés d'obéir, et le chef militaire absorbe tous les pouvoirs; il est général et roi. C'est la monarchie militaire agissant pour l'existence de l'État. Quand la lutte est terminée, les principaux parmi les auxiliaires demandent leur part d'influence et le pouvoir devient tempéré. Quelquefois les principaux vont plus loin et se délivrent du monarque pour gouverner à sa place collectivement. L'aristocratie remplace la monarchie; mais il est rare que l'aristocratie n'ait pas, pour détruire la monarchie, appelé le peuple à son secours. Celui-ci, à son tour, demande et obtient sa part de puissance. Cette part devient chaque jour plus grande jusqu'au moment où, par l'extension du droit de suffrage à tous les citoyens, le gouvernement cesse d'appartenir à l'aristocratie pour devenir démocratique. C'est par suite de ces évolutions que la mo-

narchie militaire des premiers jours se transforme peu à peu, et que le type industriel ou contractuel se substitue à l'autorité imposée par la nécessité.

La monarchie ne commence pas toujours par être le pouvoir d'un chef militaire. L'État débute aussi par la réunion d'une famille nombreuse sous l'autorité du patriarche qui assigne à chacun sa tâche et distribue les produits du travail. La famille s'étend par l'accroissement du nombre des enfants et rencontre des familles voisines qui, de leur côté, cherchent des moyens de subsistance plus abondants. Il faut lutter ou s'entendre. S'il faut combattre, la tribu s'arme et tombe sous le pouvoir d'un chef militaire. Mais quelquefois il arrive qu'au lieu de se battre, ces familles ou tribus rivales s'unissent par un lien fédératif; les chefs sont l'aristocratie qui gouverne cette fédération. Il se peut que la forme monarchique soit adoptée et que d'après les clauses de la fédération un roi soit pris, à tour de rôle, dans les différentes tribus. Mais ce n'est presque toujours qu'un fantôme de roi, un instrument de l'aristocratie qui gouverne par lui. Après un long règne, l'aristocratie s'altère peu à peu et fait place à la démocratie qui devient finalement prépondérante, de la même manière et par les mêmes moyens que dans le cas de la monarchie d'origine militaire.

Il ne faut pas s'étonner que la démocratie ait fréquemment coincidé avec la chute de l'État. Chronologiquement elle arrive la dernière, lorsque la sève nationale est presque épuisée; elle s'établit quand le peuple est déjà d'un grand âge et que sa vitalité est affaiblie. D'un autre côté, elle aide à cette décadence parce qu'elle n'a pas l'énergie soutenue qui est nécessaire pour maintenir la cohésion des éléments de la République. Des exemples prouvent que la démocratie est capable des plus grands efforts et qu'elle peut soulever des obstacles réputés insurmontables; mais la volonté appuyée de l'esprit de suite lui fait ordinairement défaut. Elle

aurait besoin, pour durer, de déployer une force qu'elle n'a pas et ses principes tendent plutôt à désagréger qu'à unir.

Cependant les nations ont la vie dure et, avant de mourir, elles passent par une série de réactions et de convulsions. Elles luttent contre la décomposition, et pour ne pas périr, demandent le salut au pouvoir d'un seul; le despotisme même ne les effraie pas et elles cherchent à vivre sous un homme de guerre plutôt que d'expirer dans la confusion. Mais l'expédient n'a pas de longs effets et la société lasse d'un pouvoir absolu qu'elle ne sait pas supporter, retombe dans la démocratie qui l'épuise à force d'agitations. Quand il en est là, l'État est mûr pour la conquête, et ses débris vont se perdre, par l'annexion, dans le corps d'un autre peuple plus jeune et plus fort.

XXXVI.

De la monarchie absolue.

La monarchie est absolue lorsqu'il n'existe auprès de la couronne aucune institution ayant un pouvoir propre, qu'elle n'est entourée que de corps purement consultatifs et que le chef de l'État peut décider de tout contrairement aux avis de ses conseils. Les conseils ont souvent de fait, par l'autorité de leur expérience, une grande influence; la monarchie n'est pas moins absolue en droit, bien qu'elle soit tempérée en réalité. Réciproquement on a vu des monarques exercer de fait un pouvoir absolu quoiqu'ils eussent à compter avec un parlement investi d'une autorité légale fort étendue et assez forte pour résister, s'il avait voulu en faire usage. La monarchie de l'ancien régime en France était absolue en droit, mais plus ou moins tempérée suivant le caractère du souve-

rain. Ni le premier ni le second Empire n'étaient absolus en droit puisqu'il existait des corps électifs d'après la constitution de l'an VIII et d'après celle de 1852; mais en fait il n'y eut, au moins pendant plusieurs années, d'autre volonté dans l'État que celle de l'Empereur. Les ministres ne relevaient que de lui, car ils n'étaient pas responsables devant les chambres, et les députés n'étaient pas indépendants des ministres parce que leur élection était plus ou moins subordonnée à l'appui du gouvernement.

La monarchie française, avant 1789, avait à compter avec les Parlements, particulièrement avec le Parlement de Paris qui s'était arrogé un pouvoir politique, bien qu'il ne fût qu'une cour de justice. Comme cour de justice, le Parlement était chargé de l'enregistrement des lois; elles n'étaient exécutoires que moyennant cette formalité. Le Parlement trouva là un moyen de se donner le caractère d'un corps politique. Il refusa l'enregistrement quand une loi lui paraissait en opposition avec la constitution du royaume; pour vaincre cette résistance, le roi appelait le Parlement et, dans un *lit de justice*, lui enjoignait d'enregistrer l'ordonnance ou l'édit. Le Parlement n'avait qu'à obéir, mais avant de se soumettre, il faisait entendre des remontrances qui étaient un appel à l'opinion et, dans des circonstances mémorables, furent la cause ou l'occasion de mouvements révolutionnaires. En somme, le dernier mot appartenait au roi, et là était le caractère du gouvernement absolu.

XXXVII.

De la monarchie représentative et de la monarchie constitutionnelle.

Le pouvoir monarchique peut être limité de plusieurs manières, et l'histoire des constitutions offre une grande variété de combinaisons. Deux types principaux ont été distingués : la monarchie représentative et la monarchie constitutionnelle. Dans la première, les Chambres élues votent les lois et particulièrement le budget ou loi des subsides; mais le gouvernement appartient au chef de l'État; les ministres ne sont pas responsables devant les Chambres; ils ne sont pas, en cas de dissentiment avec les assemblées, obligés de se retirer, et la volonté du souverain peut les maintenir malgré les représentants élus. Ceux-ci n'ont qu'une part plus ou moins large à l'exercice du pouvoir législatif; le pouvoir exécutif appartient au monarque et à ses ministres. Dans la monarchie constitutionnelle ou parlementaire, le gouvernement est placé sous l'action du Parlement. C'est la majorité de la Chambre qui décide du choix des ministres, et il est de règle que le Cabinet doit se démettre quand il n'est pas d'accord avec la majorité. La fonction principale du roi constitutionnel est de composer le ministère de manière qu'il y ait harmonie entre le Gouvernement et les Chambres; les ministres sont responsables devant les élus du pays et font place à d'autres quand l'opinion publique en exprime le désir. Cependant, comme c'est le pays qui doit être le juge des conflits, le ministère, quand il est en minorité dans le Parlement, peut faire appel aux électeurs en dissolvant la Chambre et procédant à de nou-

velles élections. Les représentants de la nation font les lois et impriment leur esprit à l'action du gouvernement; ils sont en réalité maîtres des pouvoirs législatif et exécutif. Le roi cependant n'est pas sans pouvoir; il donne ou refuse sa sanction aux lois votées par les Chambres et nomme les ministres, mais en s'inspirant du vœu de la majorité. De 1815 à 1848, la France a vécu sous une monarchie constitutionnelle; de 1852 à 1870, le gouvernement du second Empire a été une monarchie représentative.

Il existe un moyen infaillible de transformer le régime représentatif en régime constitutionnel. Une assemblée qui dispose des subsides peut mettre au vote du budget les conditions qui assurent son influence; car, bien que les ministres ne soient responsables que devant le souverain, il leur serait difficile de se maintenir, même avec l'appui du roi, si le Parlement déclarait qu'il refuserait tout subside à un cabinet qui n'aurait pas sa confiance. Il faudrait bien se soumettre devant le refus du budget, à moins qu'un article de la constitution ne donnât au Gouvernement le droit, en cas de refus, d'établir le budget par décret. Mais si cette faculté lui était donnée, la monarchie deviendrait absolue et ne serait ni représentative ni constitutionnelle.

Sous le second Empire, le Sénat avait en droit de grands pouvoirs; il ne pouvait pas être altéré par des fournées, car le nombre des membres en était limité; il n'était pas sujet à dissolution; il avait le droit de s'opposer à la promulgation des lois, d'annuler les actes contraires à la constitution et de repousser les modifications constitutionnelles. A la fin du règne, il avait même reçu les pouvoirs d'une deuxième Chambre, et pas une loi n'était exécutoire s'il n'y avait donné son adhésion. Le Corps législatif de son côté avait, dès le commencement, été appelé à voter le budget et, s'il l'eût voulu, il aurait trouvé dans ce droit le moyen d'exiger qu'il fût tenu compte de ses volontés. Mais les sénateurs et les députés se

gardèrent de toute résistance, et ce ne fut pas, comme on l'a dit injustement, par servilité. Tous sentaient que l'établissement politique auquel ils avaient attaché leur fortune politique était récent, par suite encore fragile; que la force du gouvernement était plus apparente que réelle, et que l'opposition de ses amis en ébranlerait la base. Leur approbation constante venait surtout du désir qu'ils avaient d'assurer la durée à un gouvernement dont la chute pouvait être suivie de convulsions révolutionnaires. Pourquoi l'indépendance leur aurait-elle manqué? Presque tous étaient riches de leur fortune personnelle; tous étaient inamovibles; quelques-uns cumulaient, avec leur dignité sénatoriale, des fonctions qui ne pouvaient pas leur être enlevées. Ce serait faire à la nature humaine une cruelle injure que de croire à la bassesse volontaire d'hommes qui avaient tant d'éléments d'indépendance. La vérité est plutôt que ces hommes étaient sur une barque qu'ils croyaient fragile et qu'ils s'abstenaient, par crainte de naufrage, de tout mouvement qui pouvait la faire osciller.

Réciproquement, c'est en vain qu'un monarque absolu est armé par la loi de pouvoirs étendus, s'il est trop faible de caractère soit pour les exercer lui-même, soit pour continuer sa confiance au ministre qui en reçoit la délégation. Louis XIII peut compter, sinon parmi les grands rois, du moins parmi ceux qui ont été le plus utiles à la grandeur de leur pays, parce qu'il eut assez de suite et de fermeté pour continuer sa confiance à Richelieu. Louis XVI avait légalement une assez grande autorité, car même après l'abus qu'avaient fait Louis XIV et Louis XV de la prérogative royale, le prestige ne manquait pas au souverain; mais cette puissance fut vaine parce qu'il ne sut opposer aux influences contraires de la cour et de l'opinion publique qu'une volonté changeante et qu'il se laissa entraîner à des résolutions diverses, trop peu suivies pour réussir et cepen-

dant propres à mécontenter tantôt le peuple, tantôt l'entourage. Aussi, bien que le choix des ministres appartînt au roi d'après la constitution, Louis XVI fut-il obligé de prendre des ministres qui n'avaient pas sa confiance, même de reprendre des ministres qu'il avait éloignés. Une assemblée hardie, si elle n'a pas à compter avec un prince fort et en mesure de défendre sa prérogative, tend à sortir des limites de la monarchie représentative et réussit à mettre le pouvoir exécutif dans sa dépendance, c'est-à-dire à faire la monarchie constitutionnelle.

XXXVIII.

Du gouvernement aristocratique.

L'aristocratie est le gouvernement des meilleurs; mais que faut-il entendre par les meilleurs en matière de gouvernement? La capacité politique est bien différente de la capacité professionnelle et il n'y a pas à conclure de l'une à l'autre. Un savant éminent, un médecin célèbre, même un avocat éloquent, peuvent n'être que de médiocres hommes d'État ou de pauvres ministres. Les uns parce qu'ils sont habitués à vivre dans la solitude et les autres parce qu'ils ne sont guère sortis du cercle des affaires privées, sont malhabiles à manier les grands intérêts de l'État, surtout les rapports internationaux. Leur incapacité éclate lorsque ces hommes nouveaux, même illustres, ayant été portés au sommet par quelque accident révolutionnaire, ont à traiter avec des hommes d'État qui se sont formés dans les chancelleries. On voit par leur inexpérience que le gouvernement d'un peuple n'est pas une de ces fonctions auxquelles un homme, pour si intelligent qu'on le suppose, soit propre sans préparation. Les savants, les médecins, les avocats peuvent sans doute

acquérir l'aptitude politique, mais leurs succès dans leur carrière ne sont pas un motif pour croire qu'ils l'ont acquise. Seulement ils ont prouvé par leur capacité professionnelle qu'ils ont l'esprit ouvert et une organisation heureusement douée. Leur entrée dans les Chambres sera fort utile, soit parce qu'ils y pourront éclairer quelques questions spéciales, soit parce qu'ils y acquerront vite l'expérience politique et l'aptitude à traiter les grandes affaires.

La propriété foncière peut-elle servir de base à la constitution d'une aristocratie? La propriété donne à ceux qui la possèdent, un grand intérêt à la conservation de l'État et à sa bonne administration. On a vu, à la vérité, des brouillons qui oubliant leur grande fortune territoriale, cherchent dans un rôle politique de mauvais aloi le bénéfice d'une addition à leur importance. Mais ces exceptions sont rares, et on peut considérer la propriété comme une des sources où il faut puiser pour organiser le gouvernement des meilleurs.

Les traditions représentées par de grands noms historiques pourraient aussi fournir des choix excellents, car c'est là une richesse morale qui est avec raison considérée comme une garantie. L'illustration des ancêtres en fait comme des témoins sous les yeux desquels les petits-fils croient vivre, et l'idée de cette surveillance est l'origine de la maxime : *Noblesse oblige*. Les grands noms sont un des éléments de la grandeur du pays et l'ornement des assemblées; s'ils s'allient avec la valeur personnelle, ils donnent une force incomparable à ceux qui les portent, et ils augmentent celle des hommes médiocres assez pour les mettre en état de rendre des services. Mais ceux qui devraient être les meilleurs pourraient devenir les pires; il serait donc désirable qu'il y eût dans la constitution un moyen d'éliminer des assemblées ceux qui portent mal un nom glorieux.

Ainsi les meilleurs doivent être demandés à tous les élé-

ments, aux professions, à la propriété foncière, à l'industrie, à la tradition historique. Une aristocratie exclusive serait exposée à des rivalités jalouses et succomberait sous les attaques d'une aristocratie qui se formerait à côté d'elle et contre elle. Les aristocraties qui ont le plus duré sont celles qui ont su se fortifier en absorbant tous les éléments distingués du pays et en ouvrant leurs rangs aux hommes nouveaux qui se signalent par leurs services. On cite ordinairement comme ayant eu ce grand sens pratique le Sénat romain et la pairie d'Angleterre.

Le Sénat se composait en premier lieu des chefs des grandes familles patriciennes; mais à cet élément traditionnel s'ajoutaient ceux qui avaient exercé les charges de consul, d'édile, de préteur. Comme les plébéiens furent, après de longues luttes, admis à ces grandes fonctions, le Sénat s'ouvrit aussi pour eux. L'esprit politique ne pouvait pas manquer à une assemblée qui était formée avec des patriciens préparés à gouverner par la tradition de leurs familles et des fonctionnaires qui venaient de manier les grandes affaires de l'État. Aussi le Sénat romain a-t-il laissé un grand renom de sagesse et de gravité. La dignité de cette *assemblée de rois* était maintenue par la censure, car les censeurs avaient le pouvoir de nommer et aussi d'exclure ceux qui ne leur paraîtraient pas dignes d'y siéger. Ils choisissaient les personnages qui, en sortant de charges, seraient appelés au Sénat; mais de plus ils pouvaient désigner ceux qui seraient exclus, et c'est ce pouvoir qui faisait de la censure une fonction si redoutable et si redoutée[1].

[1] « Habituellement, le censeur inscrivait sur la liste, à côté du nom du citoyen qu'il jugeait indigne, le motif de sa décision. L'effet de cette décision variait suivant la qualité de celui qui en était l'objet. En principe, cet effet aboutit toujours à une diminution des droits politiques : à l'exclusion du Sénat, s'il s'agit d'un sénateur; à la suppression du cheval s'il s'agit d'un chevalier » (*Institutions politiques des Romains*, par Mispoulet, t. I, p. 104).

Quant à la nomination des sénateurs, le même auteur dit : « Le Sénat,

La pairie d'Angleterre se compose aussi d'éléments multiples et ne laisse en dehors aucun *genre de supériorité*. Nous ne disons pas aucune supériorité, mais aucun genre de supériorité. La pairie héréditaire qui en est le principal élément comprend les grands noms historiques du pays et rappelle les services rendus aux diverses époques de l'histoire nationale. Le souvenir de ces services a été fixé dans la famille de celui qui les a rendus par la création d'un titre de lord qui donne au fils aîné le droit de siéger à la Chambre haute. Un majorat empêche que le titulaire ne tombe dans une position sociale au-dessous de sa dignité. D'un autre côté, la loi sur les successions qui permet au père de famille de disposer librement de ses biens fait que les grandes fortunes immobilières ne se divisent pas, de sorte que la pairie héréditaire représente à la fois et les grandes propriétés foncières et les grands souvenirs historiques. Pendant que l'aîné siège à la Chambre des lords, les cadets entrent dans les services publics, l'armée, la diplomatie, les gouvernements coloniaux; ils siègent aussi à la Chambre des communes et cherchent, par le travail, à s'élever au niveau de l'aîné. Beaucoup y réussissent et parviennent à fonder, pour leur branche, une autre pairie en récompense de nouveaux services.

A côté de la pairie héréditaire siègent, en vertu de leurs fonctions et tant qu'ils les remplissent, les lords spirituels,

sous la royauté, se composait de 300 membres ou de cent sénateurs par tribu. A cette époque le roi, d'après les témoignages unanimes des auteurs, choisit arbitrairement les sénateurs. Sous la République, le droit de nommer les membres du Sénat passe aux conseils; et le plébiscite Ovinien, vers le commencement du ve siècle, transféra ce droit à la censure qui le conserva tant que cette magistrature resta en vigueur, c'est-à-dire jusqu'à l'Empire. Dans des circonstances exceptionnelles, le choix des sénateurs a été attribué à d'autres magistrats : au dictateur Buteo, après la bataille de Cannes; à Sylla (672), à César, aux triumvirs et à Auguste » (*Idem, ibid*, t. I, p. 153).

archevêques et évêques. Il y a aussi des lords élus. Lorsque l'Écosse et l'Irlande entrèrent dans le Royaume-Uni, un certain nombre de sièges à la Chambre haute leur fut attribué, et comme les pairs d'Écosse et d'Irlande étaient plus nombreux, ces derniers furent conservés comme corps électoral pour désigner ceux qui représenteraient à la Chambre des lords les pays annexés.

Le Sénat romain fut un gouvernement d'aristocratie; après la destruction de la royauté, la République fut entendue dans le sens large de chose publique (*res publica*), et non dans le sens restreint que nous avons l'habitude de donner à ce mot. La démocratie à Rome n'arriva aux affaires qu'à la fin de la République et gouverna sous la forme monarchique. Quant aux lords d'Angleterre, ils ont certainement une grande place dans le gouvernement de leur pays, mais la forme du gouvernement est monarchique et la direction des affaires publiques appartient surtout à la Chambre des communes. Les ministères ne peuvent pas se maintenir contre l'opinion de la Chambre des communes; au contraire, on a vu souvent des Cabinets durer malgré leurs dissentiments avec la Chambre des lords. La pairie anglaise ne gouverne pas comme le Sénat romain et, somme toute, la constitution anglaise est, ou peu s'en faut, une démocratie avec un chef héréditaire mais tempérée par des institutions aristocratiques.

XXXIX.

Du gouvernement démocratique.

La démocratie est directe ou représentative suivant que les décisions sont prises par le peuple ou par ses représentants. A Athènes, la démocratie était directe; pendant que

les travaux des divers métiers étaient faits par des esclaves, les citoyens délibéraient et, après avoir entendu les orateurs, votaient sur les résolutions à prendre. Il faut, pour la pratique de ce gouvernement, un peuple intelligent qui sache distinguer les flatteurs de ceux qu'anime le sentiment du bien public, qui aime mieux donner sa confiance à ceux-ci qu'à ceux-là, et des orateurs honnêtes qui préfèrent l'intérêt général à l'intérêt personnel. C'est de la démocratie directe qu'on pourrait dire, en prenant l'expression de Montesquieu, que la vertu est le principe du gouvernement républicain. Il est facile de voir d'après cela que la prospérité de ce régime est bien fragile puisqu'elle est à la merci de l'habileté oratoire de ceux qui veulent tourner la démocratie à leur profit et en faire une démagogie, puis une tyrannie. Pour si intelligent qu'on le suppose, un peuple ne résiste pas à la flatterie quand elle est maniée par des orateurs assez adroits pour la dissimuler sous la couleur du bien public. Les Athéniens eux-mêmes finirent par se laisser prendre aux discours de Cléon (ανηρ δημαγωγος και τῳ πληθει πιθανοτατος)[1]. M. Bluntschli fait observer que la démocratie athénienne dura peu, et que de Clisthènes à Périclès elle se conserva seulement pendant une période de quatre-vingt-deux ans. C'est peu si on compare cette durée à celle d'autres gouvernements qui se sont maintenus pendant plusieurs siècles; c'est beaucoup si on considère la fragilité naturelle de la démocratie directe. Une durée de quatre-vingt-deux ans est un grand éloge pour l'intelligence du peuple athénien.

La démocratie directe existe dans quelques cantons suisses où l'assemblée générale (*Landsgemeinde*) vote par mains-levées sur les lois et résolutions qui lui sont proposées. Dans les autres cantons et même dans la constitution

[1] C'est le portrait qu'en donne Thucydide.

fédérale on trouve une institution qui appartient au système de la démocratie directe. Lorsqu'une loi a été votée par les représentants du pays, si un certain nombre d'électeurs (30,000 d'après la constitution fédérale), demandent qu'elle soit soumise au vote direct des citoyens, il y a lieu d'en référer aux électeurs. C'est ce qu'on appelle le *referendum*.

La République des États-Unis est une démocratie représentative. Le pouvoir législatif y est exercé par deux Chambres, dont l'une est élue par les citoyens aux conditions fixées par la loi électorale de chaque État et en nombre proportionné à sa population, tandis que l'autre est nommée par les législatures de chaque État et à raison de deux par État, en nombre uniforme, quelle que soit l'importance de l'État. Des électeurs spéciaux, qui n'ont de mandat que pour cette mission déterminée, élisent le Président de la République et le Vice-Président pour une période de quatre années. A l'expiration, le Président est rééligible pour une deuxième période de quatre ans. Le Président nomme les ministres qui doivent être pris en dehors des Chambres; ils sont responsables devant le Président et non devant les Chambres; ils ne sont pas tenus de se retirer quand ils sont en dissentiment avec le Parlement. Le Président a un droit propre; il a été nommé par des électeurs spéciaux dont la majorité, en l'élisant, a voulu faire prévaloir une direction politique. Son élection lui confère le droit et lui impose le devoir de suivre la politique qui a triomphé dans son élection. Ainsi pendant quatre ans il n'y aura aucun moyen de mettre régulièrement fin à ce conflit. C'est la conséquence du caractère électif de la présidence. Un roi peut assister à la lutte des partis sans s'y mêler, et même sous la protection de son inviolabilité et de son irresponsabilité, accepter successivement le concours de ministres opposés d'opinion. Mais un président élu ne peut pas s'abs-

traire de son parti, et sans aller jusqu'au mandat impératif, il est évident que le premier devoir de l'élu, à moins que des circonstances exceptionnelles ne le dégagent, est de répondre autant que possible à l'attente de ses électeurs. La modération des hommes apaise les conflits entre deux pouvoirs différents d'origine et dont chacun puise un droit propre dans la manière dont il est constitué. C'est pour cela que la constitution américaine a été considérée par beaucoup de publicistes comme inférieure à la monarchie constitutionnelle. Le premier ministre d'Angleterre est désigné par la majorité du Parlement, et comme il se retire dès qu'il y a désaccord, le conflit n'est pour ainsi dire pas possible tandis que le Président américain ayant un droit propre en vertu de son élection, n'est obligé ni de s'incliner ni de se retirer devant l'opinion d'une majorité qui ne l'a pas élu.

La constitution française qui est en vigueur depuis 1875 a établi une démocratie parlementaire. Le Président est élu par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire par la réunion des deux Chambres. Il procède d'une élection qui lui donne aussi un droit propre; car aucune des deux Chambres, siégeant séparément, n'a, même partiellement, les pouvoirs qui appartiennent à l'Assemblée nationale. Mais ses ministres sont responsables devant les Chambres. En effet le Président de la République française est, sauf l'hérédité, un monarque constitutionnel ou parlementaire qui compose les ministères et prête sa signature à tous les projets, même quand il n'approuve pas leur présentation. C'est un roi irresponsable mais non inviolable. Il y a là une situation fausse et qui même implique contradiction. Le Président élu pour sept ans par un parti dont il partage les idées serait obligé, si la Chambre des députés était nommée après quatre ans dans un courant contraire à celui de l'élection présidentielle, de gouverner le reste du temps avec des ministres du parti contre lequel il avait été élu. Ces conditions peuvent être acceptées par un

roi qui représente la nation entière et tient son pouvoir, non de ses opinions, mais de sa naissance. Comment un président qui doit sa haute position à son parti pourrait-il se résoudre à ce rôle d'indifférent et servir la politique contre laquelle il a été élu? La nature des choses résiste à l'assimilation qu'on a établie entre le Roi constitutionnel qui tient son droit de sa naissance, et le Président de la République qui est l'homme d'un parti et le produit d'une élection. C'est une imitation républicaine de la monarchie constitutionnelle et aussi la preuve qu'il est difficile, lorsqu'un pays a contracté l'habitude d'un régime, de lui en faire adopter un autre[1].

Il est certain que le Président de la République ne peut avoir qu'un médiocre prestige si, après avoir été élevé au premier rang pour le mérite exceptionnel que lui attribuait l'opinion des électeurs, il est condamné par la loi qui règle ses attributions à vivre dans le néant et à signer tout ce que ses ministres lui présentent. Tant de nullité constitutionnelle opposée à tant de valeur personnelle serait une antithèse presque ridicule et propre à discréditer, sinon le fonctionnaire, au moins la fonction. Il serait plus simple de ne pas faire de la présidence ainsi réduite une fonction spéciale et de n'avoir, comme le proposait en 1848 un amendement tant de fois cité, qu'un président du conseil nommé par les Chambres, ou plutôt de confondre la présidence de la Chambre des députés avec la présidence de la République.

[1] Cette difficulté est telle que la majorité, depuis que la République est instituée en France, s'éprend successivement d'un homme de qui presque tout dépend et qui exerce, au moins temporairement, un pouvoir aussi grand, peut-être plus grand que celui des anciens souverains. « Nous sommes les princesses, » disait naïvement la femme d'un ministre de 1848; mais ce qui est plaisant dans la bouche de cette parvenue d'un jour, peut être dit sérieusement des hommes que la faveur populaire porte au pouvoir dans une démocratie parlementaire. Ils peuvent dire en vérité : « C'est nous qui sommes les princes! »

Lorsqu'un ministère serait obligé de donner sa démission, le président de la Chambre des députés ou celui du Sénat suffirait à la besogne qui consiste à faire appeler le chef de la majorité pour le charger de composer un nouveau cabinet. C'est bien, en effet, à cela que se réduit la fonction d'un président de République constitutionnel. Il ne faudrait pas, comme on le fait souvent, voir l'esprit républicain dans ce qui n'est que la défaillance d'un tempérament monarchique délabré; il ne faudrait pas non plus appeler aspirations démocratiques et besoin d'égalité ce qui est le désir de domination. La République doit avoir d'autres doctrines et d'autres mœurs que la monarchie, ou sinon elle en offrirait les inconvénients sans les avantages; elle en aurait les défauts sans l'éclat et tomberait dans les mêmes abus sans nous donner la même sécurité[1].

XL.

Du principe des gouvernements d'après Montesquieu.

Montesquieu a recherché quel est le principe des trois espèces de gouvernement, et il entend par principe la force ou l'idée qui met tout en mouvement. « Il y a cette différence, dit-il, entre la nature du gouvernement et son prin-

[1] Le motif qui fit repousser en 1848 l'amendement de M. Grévy contre la présidence de la République était tiré de ce que le gouvernement serait trop instable s'il n'était représenté que par un président du conseil des ministres soumis à tous les accidents parlementaires. Tout changement de cabinet aurait été un changement de gouvernement, ce qui aurait entraîné une mobilité extrême. Dans la pensée de l'auteur de l'amendement l'instabilité du gouvernement aurait été corrigée par le *renouvellement partiel* de l'assemblée.

cipe, que sa nature est ce qui le fait être tel; et son principe ce qui le fait agir. L'une est sa structure particulière et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir. » La distinction de la nature et du principe a, suivant Montesquieu, une grande importance, car il dit dans une note que c'est « la clef d'une infinité de lois. »

La nature du gouvernement démocratique est que le peuple en corps y ait la souveraine puissance; de l'aristocratie, que cette puissance appartienne à certaines familles; de la monarchie, que le prince y ait la souveraine puissance, mais qu'il l'exerce suivant des lois établies[1]. Le principe dérive de la nature du gouvernement, car c'est parce qu'ils diffèrent par leur nature que les gouvernements ne peuvent pas tous avoir le même principe.

« Dans un état populaire, dit Montesquieu, il faut un ressort particulier qui est la vertu..... car lorsque, dans un gouvernement populaire, les lois ont cessé d'être exécutées, comme cela ne peut venir que de la corruption de la République, l'État est déjà perdu. » C'est le défaut de vertu qui empêcha le gouvernement républicain de s'établir en Angleterre. « Comme ceux qui prenaient part aux affaires n'avaient point de vertu, que leur ambition était irritée par le succès de celui qui avait le plus osé; que l'esprit d'une faction n'était réprimé que par l'esprit d'une autre; le gouvernement changeait sans cesse; le peuple étonné cherchait la démocratie et ne la trouvait pas. Enfin, après bien des mouvements, des chocs et des secousses, il fallut se reposer dans le gouvernement qu'on avait proscrit[2]. » Après avoir montré un exemple où la République ne put pas se fonder

[1] Montesquieu parle du despotisme comme s'il était une forme de gouvernement à part, au lieu d'être la corruption de la monarchie : « La nature du gouvernement despotique est qu'un seul y gouverne selon ses volontés et ses caprices. » *Esp. des lois*, liv. III, ch. II.

[2] *Esp. des lois*, liv. III, ch. III.

faute de vertu, Montesquieu cite l'histoire d'Athènes pour exemple d'une République où le gouvernement fut perdu par l'affaiblissement de la vertu : « Athènes eut dans son sein les mêmes forces pendant qu'elle domina avec tant de gloire et pendant qu'elle servit avec tant de honte. Elle avait vingt mille citoyens lorsqu'elle défendit les Grecs contre les Perses, qu'elle disputa l'empire à Lacédémone et qu'elle attaqua la Sicile; elle en avait vingt mille lorsque Démétrius de Phalère les dénombra comme dans un marché l'on compte des esclaves. » L'obéissance spontanée des citoyens aux lois établies, leur probité, leur empressement à exécuter les règles même sans contrainte, voilà le principe de la démocratie.

La vertu est fort utile aux gouvernements aristocratiques, car les familles qui participent à l'exécution des lois y sont elles-mêmes soumises. Cependant ce n'est pas le principe de l'aristocratie. « Le gouvernement aristocratique a par lui-même une certaine force que la démocratie n'a pas. Les nobles y forment un corps qui, par sa prérogative et pour son intérêt particulier, réprime le peuple; il suffit qu'il y ait des lois pour qu'à cet égard elles soient exécutées..... La *modération* est l'âme de ces gouvernements. J'entends celle qui est fondée sur la vertu, non pas celle qui vient d'une lâcheté et d'une paresse de l'âme. »

Dans les monarchies, l'exécution des lois est assurée par la puissance et la vigilance du souverain, et les lois tiennent la « place de toutes les vertus dont on n'a aucun besoin; l'État vous en dispense. » Mais si la monarchie manque d'un ressort, elle en a un autre : L'HONNEUR, c'est-à-dire le préjugé de chaque personne et de chaque condition. Il est cependant difficile de dire si Montesquieu entend parler de *l'honneur* ou des *honneurs*, car plus bas il ajoute : « Le gouvernement monarchique suppose, comme nous avons dit, des prééminences, des rangs, et même une noblesse

d'origine. La nature de l'honneur est de demander des préférences et des distinctions[1]. »

Lorsque Montesquieu dit que la vertu est le principe du gouvernement républicain, il n'est pas douteux qu'il parle de la vertu du peuple. Il est certain aussi que si la modération est le principe du gouvernement aristocratique, c'est de la modération des familles dirigeantes qu'il s'agit. Est-ce l'honneur chez le prince qui est le ressort du gouvernement monarchique? ou faut-il que ce sentiment, pour être le principe de la monarchie, soit répandu dans tout le corps politique, qu'il anime le prince et les sujets? Il résulte des passages suivants que l'honneur doit être une qualité commune au monarque et aux sujets. « Je supplie, dit-il, dans un chapitre, qu'on ne s'offense pas de ce que j'ai dit; je parle après toutes les histoires. Je sais très bien qu'il n'est pas rare qu'il y ait des princes vertueux, mais je dis que dans une monarchie il est très difficile que le peuple le soit. » L'honneur peut inspirer les plus belles actions; il peut, joint à la force des lois, conduire au but du gouvernement comme la vertu même; » et plus loin, il ajoute, ce qui paraît être la forme définitive de sa pensée : « Dans les gouvernements monarchiques et modérés, la puissance est bornée par ce qui en est le ressort; je veux dire l'honneur qui règne, comme un monarque, sur le prince et sur le peuple. »

Les distinctions que Montesquieu a faites sur le principe du gouvernement sont difficiles à justifier ou même à comprendre. Le but du gouvernement, quelle que soit sa forme, est d'assurer l'exécution des lois. Dans les républiques, si le peuple est vertueux, l'exécution aura lieu sponta-

[1] Quant au gouvernement despotique, Montesquieu dit que son principe est la *crainte*. « L'homme est une créature qui obéit à une créature qui veut. » *Esp. des lois*, liv. III, ch. x. — V. plus bas, l'*Histoire de l'État* et spécialement le paragraphe sur Montesquieu.

nément et volontairement; s'il ne l'est pas, le pouvoir temporaire qu'il investit de sa confiance n'aura probablement pas assez de force pour contraindre; il n'y aura plus de lois ou, ce qui est pire, les lois seront impuissantes. Mais n'en est-il pas de même dans les gouvernements aristocratiques? L'aristocratie sera modérée si le peuple observe volontairement les lois; s'il cesse d'être vertueux, l'aristocratie sortira de sa modération et emploiera les grands moyens pour faire observer la règle. Lorsqu'une partie de l'aristocratie, par ambition, s'appuie sur le peuple pour augmenter sa puissance, la loi est presque toujours énervée parce que cette alliance n'est faite qu'au moyen de concessions qui peu à peu conduisent à la licence. La modération fait place à l'anarchie; l'autorité de l'aristocratie en corps est remplacée par le gouvernement instable de familles rivales et tour à tour dominantes. L'aristocratie pas plus que la république ne peut donc se passer de vertu.

En quoi, d'un autre côté, l'honneur qui, dans les monarchies, inspire les bonnes et belles actions, diffère-t-il de la vertu des républiques? Faire le bien par point d'honneur peut n'être pas aussi méritoire que de faire le bien par devoir. Au point de vue moral, il y a certainement une différence entre ces deux mobiles; pour des philosophes la distance de l'un à l'autre est énorme, s'il faut les peser dans la balance du mérite et du démérite. Mais au point de vue politique et social, ce sont là des nuances un peu délicates et je crois qu'à une république les bonnes actions pourraient suffire même si elles étaient faites sous l'excitation du point d'honneur. Nous l'avons dit plus haut et il est bon de le répéter ici : une constitution peut être meilleure qu'une autre si on suppose que les deux soient appliquées ou aux mêmes hommes ou à des hommes d'égale vertu; mais les formes ne suppléent pas au fond, et quel que soit le gouvernement, il n'en est aucun qui résiste à la corruption des gou-

vernants ou des gouvernés, car la défaillance morale des uns ne tarde pas à entraîner celle des autres. Aussi pensons-nous que les chapitres où il expose ces distinctions sont ceux où Montesquieu s'est le plus laissé aller à son goût pour les antithèses et les divisions artificielles.

XLI.

De la séparation des pouvoirs.

Il est de mode, depuis quelques années, de traiter la théorie de la séparation des pouvoirs comme une vieillerie ridicule, comme une machine condamnée à l'immobilité entre des forces qui s'annulent, comme une espèce d'âne de Buridan. Qu'elle soit condamnée par les esprits ardents, par les absolutistes de toute origine, cela est facile à comprendre; car c'est la formule des modérés et le langage de la raison même : « Tout serait perdu, avait dit Montesquieu, si le même homme ou le même corps de principaux des nobles ou du peuple exerçait les trois pouvoirs; celui de faire des lois, d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes. » Quelques écrivains lui ont même fait cette objection qu'en Angleterre le pays dont Montesquieu a décrit les pratiques constitutionnelles et parlementaires — la Chambre des lords cumule le pouvoir législatif avec le pouvoir judiciaire et que les ministres sont en quelque sorte élus par la Chambre des communes, puisque c'est l'opinion de la majorité qui les désigne au choix de la couronne[1]. De ces deux observations la seconde a été faite

[1] La séparation des pouvoirs a été empruntée à Aristote. Ἔστι δὴ τρία μόρια τῶν πολιτικῶν πασῶν. Ἔστι δέ τῶν τρίων τούτων ἓν μεν τὶ τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δεύτερον δὲ τό περὶ τὰς ἀρχάς, τρίτον δὲ τί τὸ δικάζον. (περι

par M. Bagehot dans son ouvrage sur la *Constitution anglaise* « L'efficacité secrète de la constitution anglaise, dit-il, réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre constitution, c'est la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Mais en réalité ce qui en fait le mérite c'est précisément la parenté de ces pouvoirs. Le lien qui les unit s'appelle le *Cabinet*. Par ce terme nouveau nous entendons un comité du Corps législatif choisi pour être le Corps exécutif. L'Assemblée législative renferme plusieurs comités, mais ce dernier est le plus important de tous; pour former ce comité, elle choisit les hommes qui lui inspirent le plus de confiance. Elle ne les choisit pas directement, il est vrai, mais son choix est presque tout-puissant, bien qu'indirect. La couronne avait encore, il y a cent ans, le droit effectif de choisir les ministres, quoiqu'elle n'eût plus le droit de déterminer la ligne politique à suivre. Pendant sa longue domination, Sir R. Walpole fut obligé de se rendre favorable par des manœuvres non pas seulement le parlement mais le palais. Même il fut obligé de veiller à ce qu'aucune intrigue de cour ne parvînt à lui enlever sa position. C'était la nation qui dictait alors la politique de l'Angleterre, mais c'était la couronne qui choisissait les ministres anglais. Ceux-ci n'étaient pas seulement de nom, comme ils sont aujourd'hui, mais ils étaient de fait les serviteurs de la couronne. Il subsiste encore des restes importants de cette grande prérogative.

« La faveur arbitraire de Guillaume IV a fait de lord Melbourne le chef du parti *wigh*, alors que ce titre lui était

πολιτικων, IV, 11). La proposition de Montesquieu inspira l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. »

disputé par ses rivaux. A la mort de lord Palmerston, il est très probable que la reine aurait pu choisir librement entre deux et même trois hommes d'État; mais en règle générale, c'est le pouvoir législatif qui choisit le personnage chargé d'être nominalement le premier ministre, et un personnage qui, sous le plus grand nombre de rapports, est réellement premier ministre; c'est le *leader* de la Chambre des communes, et cela pour ainsi dire sans exception. Il y a presque toujours quelque personnalité que désigne pour son chef la voix du parti prédominant dans la Chambre des communes. Or, comme cette Chambre prédomine à son tour dans le Parlement, c'est ce chef de parti qui gouverne la nation. L'Angleterre a un premier magistrat qui est aussi électif que l'est en Amérique l'homme dont les élections font le premier magistrat du pays. La reine est seulement à la tête des *parties imposantes* que renferme la constitution; le premier ministre est à la tête des parties efficientes. Suivant l'adage connu, la Couronne est « la source des honneurs, » mais la Trésorerie est la source des affaires [1]. »

L'autre observation a été faite par Léon Faucher dans ses *Études sur l'Angleterre* [2]. La Chambre des lords, dit-il, siège comme Cour de justice et comme Assemblée législative. Ainsi le pouvoir judiciaire est au nombre des attributions de l'une des assemblées, et le pouvoir exécutif est

[1] La *Constitution anglaise* par Bagehot (traduit par Gaulhiac), p. 15 et 16 : « Les constitutions, dit-il plus haut (p. 5), présentent presque toujours deux éléments distincts. Le premier de ces éléments comprend tout ce qui produit et conserve le respect des populations, ce que je nommerai les *parties imposantes;* le second se compose des parties efficientes qui donnent à l'œuvre le mouvement et la direction. Les parties imposantes que renferme la constitution d'Angleterre sont fort anciennes et assez vénérables; quant aux parties efficientes, dans le cas au moins où il s'agit de parer à une grande crise, elles ont un jeu très simple et un cachet plus moderne. » La Couronne, la Chambre des lords, le Conseil privé forment les *parties imposantes;* il appelle parties efficientes la Chambre des communes et le Ministère.

[2] *Études sur l'Angleterre*, t. II, p. 423.

un comité de l'autre. Étrange séparation des pouvoirs!

Les objections de Bagehot et de Léon Faucher viennent d'une erreur sur le sens qu'il faut donner à la séparation des pouvoirs. La Chambre des lords est une partie du parlement; elle a sa part dans le pouvoir législatif mais elle ne peut pas seule légiférer et quand elle juge, son devoir est d'observer les lois auxquelles elle a concouru, mais qu'elle ne peut pas modifier sans l'assentiment des autres parties du Parlement. De même le Cabinet doit faire exécuter les lois, mais il ne pourrait pas y toucher, même avec l'adhésion de la Chambre qui a désigné les ministres. Montesquieu a dit qu'il y aurait oppression parce qu'il n'y aurait plus de règle si la même personne ou le même corps pouvait à la fois exécuter, juger et faire la loi; car il aurait le pouvoir de faire une loi pour le cas qui lui est soumis comme juge, et les parties auraient à subir des dispositions qu'elles n'avaient ni connues ni pu prévoir. Il ne peut y avoir aucun doute sur la pensée de Montesquieu, car il a dit très clairement : « Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le Monarque ou le Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative ou de la puissance exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. » Mais l'arbitraire et l'oppression ne seraient à craindre que si le juge pouvait faire la loi, et ni la Chambre des lords, ni la Chambre des communes n'ont séparément cette puissance. Pour se rendre compte de ce que serait la confusion des pouvoirs, il faut supposer qu'un despote soit souverain pour faire la

loi, souverain pour l'exécuter, souverain pour juger, pouvant comme juge réformer ou méconnaître ce qu'il aurait fait comme législateur, changeant la loi et au besoin déclarant la nouvelle rétroactive pour se rendre comme magistrat indépendant même des règles qu'il avait édictées comme législateur. Il faut aussi que les citoyens ne soient pas exposés à des changements trop faciles et trop rapides de la loi. Si elle ne dure pas, si le caprice d'un homme peut la changer à tout instant, sans formalités, sans avoir même une objection à subir, les citoyens ne sont sûrs de rien; et ne pouvant pas compter sur une règle de quelque durée, ils sont dans l'impossibilité de faire le moindre projet qui exige de la suite.

M. Bluntschli ne voit dans la séparation des pouvoirs qu'une application au gouvernement des hommes du principe de la division du travail. « L'homme d'État, dit-il, imite ici l'art admirable de la nature. L'œil est fait pour voir, l'oreille pour entendre, la bouche pour parler, la main pour agir et pour saisir. Le corps de l'État doit présenter un organisme semblable. » On peut admettre avec M. Bluntschli que la séparation se fait d'elle-même par une division de travail semblable à celle de l'industrie; mais l'observation est sans portée et la séparation des pouvoirs n'est rien si elle n'est pas, comme le dit Montesquieu, une garantie qui nous protège contre l'arbitraire.

Mais on insiste sur l'objection. De deux choses l'une, dit-on : ou l'un des pouvoirs dominera les autres et alors la séparation n'aura pas d'effet; ou les pouvoirs s'arrêteront réciproquement et on arrive à l'immobilité et à la stérilité politique. Inutile dans la première hypothèse, funeste dans la seconde, voilà le résultat de ce mécanisme qu'on a pompeusement appelé le *palladium* de nos libertés. — Le dilemme est loin d'être inévitable; on peut supposer, et ce sera le cas le plus fréquent, que loin de se faire échec, les trois pouvoirs accompliront leur fonction en restant dans

les attributions qui appartiennent à chacun. Au lieu d'aboutir à l'immobilité, ils produiront une résultante de leur action et de leurs mouvements vers le but commun.

Lord Macaulay a démontré contre James Mill et l'école utilitaire que les gouvernements absolus étaient tempérés de fait par l'action de forces qui n'avaient pas d'organe dans la constitution. La séparation des pouvoirs existe donc là où elle n'est pas écrite et organisée et quelle que soit la forme du gouvernement, pour si simple et absolue qu'on la suppose, il est rare que le gouvernement ne soit pas mixte de fait : « Prenons au hasard, dit-il, l'un de ceux qu'on appelle communément princes absolus, Napoléon, par exemple. Napoléon eût-il pu se promener dans Paris en faisant couper une tête dans chaque maison devant laquelle il passait? Assurément non, sans le secours d'une armée. Si son armée avait pris parti pour le peuple, il se serait trouvé sans appui ; et lors même que ses soldats eussent obéi à ses ordres contre le peuple, ils n'eussent pas laissé décimer leur propre corps. En d'autres termes, sous le règne de Napoléon, il y avait une certaine mesure de pouvoir entre les mains d'une minorité du peuple.

« Rapprochons-nous de notre pays. M. Mill nous dit qu'on se trompe en croyant le gouvernement anglais un gouvernement mixte. Il tient probablement, avec tous les publicistes de l'école utilitaire, que c'est un gouvernement purement aristocratique. Il y a assurément une aristocratie en Angleterre et peut-être son pouvoir est-il plus grand qu'il ne devrait être. Elle a assez de pouvoirs pour maintenir les lois sur la chasse et les lois sur les céréales[1] ; mais elle n'a pas assez de pouvoirs pour infliger, à son gré, même aux plus basses classes, des outrages gratuits. Sur ces points,

[1] Les événements ont prouvé depuis que l'aristocratie n'était pas assez forte pour résister à une *ligue* et à la pression de l'opinion publique demandant le rappel des lois sur les céréales.

comme sur beaucoup d'autres qu'on pourrait citer, le commun peuple jouit dans notre île d'une sécurité aussi grande que s'il exerçait le droit du suffrage universel. Nous disons que le peuple anglais a, dans une certaine mesure, pouvoir sur l'aristocratie. Donc le gouvernement anglais est un gouvernement mixte.

« Toutes les fois qu'un roi ou qu'une oligarchie s'abstiennent de se porter aux dernières extrémités de la rapacité ou de la tyrannie par crainte de la résistance populaire, la constitution, quel que soit d'ailleurs son nom est, dans une certaine mesure, démocratique. La dose dans le mélange peut être petite; elle peut être beaucoup trop petite, mais il y a mélange. »

Réciproquement, il peut se faire que sous un régime démocratique surgisse une volonté toute puissante, à laquelle la loi sert d'auxiliaire au lieu de lui mettre un frein et qui ne rencontre aucun obstacle de fait à cause de la terreur qu'il inspire. « Le roi de Danemark qui est, en théorie, le plus absolu de tous les princes, ne pourrait, dans la pratique, s'abandonner sans grand péril à la licence. Et il n'y a pas, en ce moment, croyons-nous, un seul souverain dans notre partie du monde, un seul souverain qui possède sur la vie de ses sujets un pouvoir aussi étendu que celui que Robespierre exerçait sur la vie de ceux qu'il appelait ses concitoyens, tout en logeant chez un fabricant de chandelles et en dînant chez un restaurateur. »

Lord Macaulay cependant ne tire pas de ces faits la conclusion que les constitutions sont inutiles et sans efficacité. « Nous ne prétendons pas, cela va de soi, nier qu'après une longue durée, les formes de gouvernement n'exercent une influence décisive sur la distribution du pouvoir dans la société. Cela vient de ce que ceux qui administrent le gouvernement forment avec leurs subordonnés un corps compacte et discipliné qui, agissant méthodiquement et de con-

cert, est plus puissant que tout autre corps égal en nombre mais inférieur en organisation[1]. »

XLII.

La réunion des pouvoirs a quelquefois produit d'heureux effets.

De grandes lumières et de bonnes intentions peuvent tirer beaucoup de bien des institutions les plus imparfaites. Un despotisme éclairé et animé par le sentiment du bien général pourrait assurément tourner la réunion des pouvoirs d'une manière profitable à tous. Mais la liberté n'aurait alors pour garantie que le caractère de l'homme en qui tous les pouvoirs seraient concentrés; elle dépendrait de la justice d'une personne périssable et elle n'existe que si elle est protégée par des institutions permanentes.

La réunion des pouvoirs a produit des effets remarquables pour les progrès de la législation sous la République romaine et plus encore sous le gouvernement des empereurs. C'est grâce à cette réunion qu'a pu se développer l'équité prétorienne qui a fait prévaloir le droit des gens et le droit naturel sur les dispositions étroites du droit civil de la vieille Rome. Le préteur n'avait sans doute pas le pouvoir de faire la loi et de la modifier ouvertement; mais il faisait connaître par des édits comment il l'appliquait pendant la durée de sa magistrature et même après la fin de sa préture, l'autorité de l'Édit se continuant sous le successeur (*Edictum perpetuum, Edictum tralatitium*). Les préteurs créèrent

[1] *Essais politiques*, traduct. de M. Guillaume Guizot, p. 516 et suiv.

ainsi à côté des vieilles institutions qui subsistaient des institutions nouvelles qui les complétaient et en tempéraient la rigueur. En fait, c'était une espèce de pouvoir législatif qu'ils s'attribuaient bien qu'il ne fût pas inhérent à leur charge et ils l'exerçaient sous les yeux de l'empereur qui était, lui, investi de la puissance suprême, mais laissait ses magistrats faire par la jurisprudence ce qu'il aurait pu trancher par une constitution. Le préteur était donc loin d'être tout puissant. S'il avait fait abus de cette espèce de pouvoir législatif dont il fit, au contraire, un usage si utile, son usurpation aurait été réprimée et la crainte d'être ramené par un pouvoir supérieur était de nature à le maintenir dans la voie du juste. C'était, si on veut, la réunion de pouvoirs qui doivent, en principe, être séparés ; mais ce n'était pas la concentration sur la tête d'un despote souverain pour légiférer et souverain pour juger. Elle n'offrait donc pas les dangers que présente la confusion despouvoir s quand ils appartiennent à un prince absolu ou à une assemblée toute puissante.

Un exemple fameux de concentration des pouvoirs est celui de la Convention. Nous n'en dirons rien autre que ce qu'en a dit M. Jules Simon : « La Convention se chargea de diriger elle-même l'exécution de ses propres lois. On crut que par cette concentration la Révolution avançait; elle reculait, au contraire, elle revenait au régime du bon plaisir, après avoir traversé la liberté[1]. »

[1] *La liberté*, 3e éd., p. 77. Nous avons, dans ces dernières années, été les témoins d'une situation singulière au point de vue de la séparation des pouvoirs. En 1870, l'Assemblée nationale confia le pouvoir exécutif à un homme qui bientôt put même s'appeler président de la République, mais qui était toujours révocable et, en somme, responsable devant les mandataires du pays. M. Thiers n'était en somme qu'un président du conseil des ministres, et l'événement prouva qu'il ne se considérait pas autrement. Car lorsque le 24 mai 1873 son ministère fut interpellé, il s'engagea pour répondre et, comme ses collaborateurs, se retira devant le vote de la majorité. Il paraît donc extraordinaire que l'Assemblée ait voulu, comme elle le fit à plusieurs

XLIII.

De la théocratie monarchique et aristocratique. La démocratie peut-elle être théocratique?

Nous avons dit que, suivant M. Bluntschli, il faudrait ajouter à la division tripartite d'Aristote un quatrième terme : la théocratie dont l'idolocratie serait la corruption. Mais la théocratie n'est qu'une variété de la monarchie ou de l'aristocratie; ce n'est pas une forme distincte de gouvernement. Dans l'Inde, la théocratie des Brahmanes était aristocratique. Le roi pris dans la caste des guerriers, caste de deuxième ordre sortie des bras et de la poitrine du Dieu, gouvernait sous l'inspiration des prêtres, la première des castes, celle qui était sortie de la tête. Les prêtres dominaient les guerriers, comme la tête est au-dessus du corps,

reprises, séparer la responsabilité du président de celle de ses ministres, et faire du chef de l'État, qui n'était au fond qu'un président du conseil, une sorte de monarque constitutionnel. La contradiction n'était qu'apparente.

Si M. Thiers n'était en droit qu'un président du conseil, il avait cependant une situation de fait bien supérieure à celle d'un chef du ministère. Vingt-six départements, en l'envoyant siéger à l'Assemblée, l'avaient désigné pour être le chef du pouvoir exécutif. Cette acclamation lui avait créé une situation unique, telle que l'Assemblée ne pouvait que difficilement le révoquer parce qu'elle ne pouvait pas le remplacer. C'est surtout dans les premiers mois ou même dans les premières années que les députés étaient empêchés d'user de leur droit, car ils ne voulaient pas et ne pouvaient pas diminuer la position de celui qui était encore chargé de négocier avec l'ennemi. Il résultait de là qu'un chef du pouvoir exécutif, lorsqu'il prenait part aux discussions comme un ministre responsable, plaçait les députés devant la question de gouvernement. En offrant sa démission, comme il le fit à plusieurs reprises, il posait plus qu'une question de cabinet et forçait la main à la majorité de l'Assemblée; car ses membres avaient la sagesse de ne pas vouloir que le pays fût, pour une question d'importance secondaire, exposé à n'avoir pas de

la pensée au-dessus des bras, le commandement au-dessus de l'exécution.

La théocratie romaine est une monarchie absolue, car le Pape, une fois élu, a une autorité illimitée et les cardinaux n'ont de pouvoir propre que le jour où ils se réunissent en conclave pour remplir la vacance du trône pontifical. Les cardinaux ont une position éminente; ils peuvent par leurs lumières acquérir une grande influence, mais ils ne sont pas nne aristocratie puisqu'ils n'ont pas de puissance qui soit attachée à leur qualité.

La théocratie est-elle conciliable avec la forme démocratique? Les démocraties peuvent, comme les autres gouvernements, donner leur confiance aux ministres du culte et dans plus d'une circonstance, on a vu le peuple marcher sous la conduite des prêtres ou des pasteurs. Ce qui arriverait en Irlande, si l'île venait à être séparée de l'Angleterre, est facile à prévoir et quelque forme de gouvernement qui fût adoptée, le clergé catholique y aurait certainement de fait une grande influence. Mais cette in-

gouvernement. En réalité, M. Thiers agissait comme le ferait un prince populaire et sans héritier qui menacerait d'abdiquer si on ne lui accordait pas tout ce qu'il demande. Pendant tout le temps qu'il a occupé la présidence, M. Thiers a pesé sur les délibérations de l'Assemblée du poids de sa position unique; il a beaucoup agi par l'éloquence et la persuasion; mais il a aussi employé la démission pour vaincre les dernières résistances de l'Assemblée quand il n'avait pas réussi à la convaincre. Or le président se servait de sa fonction éminente pour porter à gauche la direction politique contrairement à la volonté du Parlement, et c'est pour cette raison que la majorité de l'Assemblée cherchait à le séparer de son ministère. Elle voulait l'appuyer comme chef du gouvernement, mais elle désirait imprimer une autre direction à la politique intérieure. Ainsi s'explique la conduite, à première vue singulière, de cette Assemblée qui demandait à M. Thiers de s'appliquer la maxime : « Le roi règne et ne gouverne pas. » M. Thiers n'était pas roi, comme il le faisait observer malicieusement; mais pendant qu'il occupait la présidence, il avait politiquement une position égale à celle d'un roi, puisqu'il était un chef d'État indispensable et qu'il était à peu près impossible de remplacer.

fluence de fait ne constituerait pas une théocratie, le clergé étant élu comme tous les citoyens, clercs ou laïques, pourraient l'être en vertu de l'égalité devant la loi. Il faudrait pour qu'il y eût démocratie théocratique ou que les électeurs fussent obligés d'élire leurs représentants parmi les dignitaires ecclésiastiques ou, si la république était gouvernée par un Parlement composé de deux Chambres, que l'une au moins des assemblées fût composée de prêtres.

Les Églises ont toujours montré une préférence marquée pour les gouvernements monarchiques ou aristocratiques. Le caractère arrêté de leurs croyances et la solidité de leur discipline, presque immobile, font qu'elles n'ont pas de goût pour les changements si fréquents dans les républiques. Généralement elles partent de la notion d'autorité, du respect de l'inférieur envers le supérieur et constituent le pouvoir de haut en bas, tandis que les démocraties sont fondées sur la liberté et l'égalité et, quand elles organisent l'État, procèdent de bas en haut. Cette divergence explique pourquoi l'école libérale s'est arrêtée à l'idée de la séparation de l'Église et de l'État.

XLIV.

De la séparation de l'Église et de l'État.

Cette séparation n'est pas, au moins dans sa généralité, approuvée par les Églises. La Religion et la Société doivent, d'après l'Église catholique notamment, être unies comme l'âme et le corps et la séparation ferait de l'État un corps sans âme. L'enseignement théologique embrasse l'ensemble de la vie de l'homme, la vie publique aussi bien que

la vie privée; son idéal est la conception d'une communauté de croyants, où tout est soumis aux lois de la conscience éclairée par la morale religieuse, où gouvernants et gouvernés puisent leur règle de conduite dans les livres inspirés par Dieu et interprétés par l'autorité ecclésiastique.

Les choses se passeraient ainsi dans une société où il n'y aurait pas de dissidence religieuse. Mais la diversité des croyances a fait adopter un autre régime pour assurer la liberté de conscience. La séparation a été, dans quelques États et particulièrement en France pendant ces dernières années, conduite plus loin qu'il n'était nécessaire pour protéger la liberté des croyances. Les gauches, après avoir longtemps crié à l'intolérance, ont à leur tour usé du pouvoir pour supprimer non-seulement l'enseignement congréganiste, mais aussi l'enseignement de la morale religieuse qui a été rayée du programme de l'instruction primaire dans les écoles publiques; on ne s'est pas arrêté à la modification du programme et la *laïcisation* a été étendue aux bâtiments; car, même quand il y consent, l'instituteur ne peut pas donner cet enseignement dans les locaux scolaires. Nous ne croyons pas que nulle part ailleurs, la séparation de l'Église et de l'État ait été poussée à une conséquence aussi extrême.

Au reste la question est posée en France avec une signification qu'elle n'a pas ailleurs. Le but que chez nous se proposent les promoteurs de la séparation, est surtout de supprimer le budget des cultes, ce qui n'entraînerait cependant pas pour l'Église la liberté d'acquérir; car ils entendent que les établissements ecclésiastiques continueraient, pour leurs acquisitions, d'être soumis à l'autorisation du Gouvernement. Ce qu'ils veulent réaliser, c'est plutôt la toute-puissance de l'État que la liberté de l'Église. Il est vrai qu'aux États-Unis ce système est consacré par la loi; les confessions y sont libres, et néanmoins les paroisses ne peuvent pas acquérir indéfiniment; mais la gêne qui

résulte de cette limitation n'est pas grande. Le maximum en effet est si élevé, qu'il suffit, et bien au delà, pour doter le service religieux. Cette restriction a été adoptée pour prévenir les abus, mais non pour molester l'exercice d'une légitime liberté. Les exemples de l'Amérique du Nord peuvent être à bon droit invoqués et suivis si, comme dans ce pays, on s'inspire d'un sentiment sincère de respect pour le droit et la liberté de tous. Mais ce serait abuser de l'imitation que de transférer chez nous la lettre de la loi étrangère sans y pratiquer l'esprit libéral qui l'inspire.

XLV.

Du combat entre la Philosophie et la Religion.

La Philosophie et la Religion se livrent un combat sans cesse renaissant au milieu de vicissitudes, pour les deux côtés, de défaites et de succès. Les plus grands esprits se sont efforcés de prouver qu'entre la raison et la foi il n'y avait pas naturellement opposition mais harmonie, et que la lutte venait de l'erreur ou de la corruption des hommes. Ces tentatives de pacification n'ont pas éteint le débat, et les deux combattants ont persisté à se traiter en ennemis. Mais les adversaires n'ont pas plus réussi à s'entre-détruire qu'à vivre en paix. C'est que la Philosophie et la Religion sont deux éléments essentiels de toute société, que leur mission n'est pas la même bien que les questions dont elles traitent se touchent, en certains points, par des frontières mal délimitées. Mais les difficultés de voisinage qui sont la cause de cette querelle sans fin ne peuvent pas conduire à la suppression de l'un des voisins, chacun d'eux ayant sa vie propre et sa raison d'être.

La Philosophie est une science générale qui donne à toutes les autres des méthodes et des principes; elle n'aboutit elle-même ordinairement qu'à des conceptions vagues; mais elle domine le développement des autres sciences qui conduisent à des notions précises. Qu'est-il resté des grandes philosophies qui ont fait si grand bruit? A peu près toutes n'ont laissé que le souvenir d'un grand mouvement scientifique et d'une méthode. Bacon et Descartes sont demeurés célèbres par leurs méthodes et par la grande initiation scientifique qui est due à leur influence. Kant et Hegel ont rendu plus de services par la grande secousse qu'ils ont donnée à l'esprit humain dans toutes les directions que par leurs doctrines philosophiques. Chez nous, pendant le siècle qui n'est pas encore terminé, l'*Éclectisme* ne fut qu'une méthode et le *Positivisme* lui-même, malgré la prétention que son nom révèle, n'a guère fait que déterminer le champ de la philosophie et des recherches scientifiques. Les conclusions du positivisme sont restreintes par leur objet; elles ne poussent pas l'affirmation et la négation au delà de ce qui peut être saisi par la méthode scientifique. Ses adhérents ne nient pas le surnaturel et disent seulement qu'il échappe à leurs procédés d'investigation. La Philosophie rendra toujours de grands services soit pour mettre en branle les grands mouvements scientifiques, soit pour les guider par ses méthodes. Il est constant que dans les périodes où les grands esprits philosophiques font défaut, le progrès intellectuel de la société est plus lent et son caractère moins élevé.

La Philosophie ne rend aussi ce service que par le développement de l'esprit critique, elle prévient ou chasse les superstitions grossières et les pratiques ridicules; que sous sa surveillance les religions s'épurent et s'élèvent, et que sous son influence elles donnent satisfaction à tous les esprits, aux plus forts comme aux plus faibles.

Mais la Philosophie ne peut pas tenir la place de la Re-

ligion. Elle ne s'adresse directement qu'à des hommes dont l'instruction est avancée et son action sur la masse n'est qu'indirecte et peu étendue. L'armée des philosophes est bien petite pour qu'elle puisse se charger d'élever et conduire les masses, et, en admettant que partout où ils se montrent leur autorité soit acceptée, ils n'auraient de personnel que pour se faire représenter sur quelques points en petit nombre. La philosophie est une perpétuelle recherche; elle tâtonne et change après nouvel examen; elle ne peut pas avoir ces formules arrêtées que les confessions adoptent et imposent ou recommandent comme règle de conduite. Aussi les religions, même les moins élevées, ont-elles eu plus d'influence sur les actions des hommes que les philosophies même les plus hautes.

Si les ministres du culte disparaissaient, il n'y aurait plus dans nos communes une seule voix pour parler aux hommes de leurs devoirs et chacun vivrait à sa guise d'une existence qui chaque jour ferait des progrès vers la vie bestiale. L'instituteur manquerait, pour l'enseignement de la morale, de l'autorité qu'ont le prêtre, le pasteur ou le rabbin, parce que l'instituteur ne donne pas, comme le ministre du culte, l'exemple du renoncement et du dévouement. L'instituteur enseignerait la morale comme il enseignerait la géographie; il la logerait dans la mémoire de l'enfant, mais ne la graverait pas dans son cœur[1]. Le prêtre, par son commerce constant avec la notion du surnaturel et par la vie de dévouement qu'il donne en exemple, acquiert un prestige qui lui permet de parler fort et de haut.

[1] Ceux qui voulaient maintenir la morale religieuse dans le programme de l'instruction primaire ne se proposaient pas de faire enseigner la morale religieuse par l'instituteur. C'est de la lettre du catéchisme qu'il s'agissait seulement. Ils voulaient 1° maintenir la morale religieuse dans le programme; 2° charger l'instituteur de s'assurer que les enfants savaient la lettre du catéchisme. Quant à l'enseignement de la morale religieuse et de la religion, ils entendaient la réserver aux ministres du culte eux-mêmes.

Il y puise une onction et je ne sais quelle puissance mystérieuse qui met son langage en harmonie avec l'élévation des principes de morale et les fait accepter par les hommes pour règles de leur conduite. L'instituteur, par sa manière de vivre, reste dans la médiocrité du terrestre; il est pauvre sans renoncement et laborieux sans dévouement. Les malheureux ne vont pas vers lui. Ils vont vers le prêtre, bien qu'ils le sachent pauvre, parce qu'il fait profession de donner même quand il n'a que peu. Cette confiance n'est pas trompée ou ne l'est que rarement. Si le ministre du culte ne peut pas lui-même donner, il sait où sont les âmes généreuses et à quelles portes il faut frapper.

L'État tomberait dans la plus déplorable erreur s'il n'appelait pas à son aide cette force incomparable pour conduire les populations dans la voie de la justice et du devoir. Les dissidences dogmatiques importent peu, et ce serait une politique puérile que celle qui écarterait les services pour ne faire attention qu'aux dissentiments.

Dans quelles relations l'État doit-il vivre avec la religion? Il y a des combinaisons diverses. Quelques pays, dont le nombre va tous les jours en se restreignant, ont une religion d'État exclusive qui n'admet sur le territoire l'établissement d'aucun autre culte. Le protestantisme et le catholicisme ont été des religions d'État avec ce caractère d'exclusion. A l'opposé extrême de la religion d'État se trouve la liberté absolue sous la protection égale d'un État qui est neutre bien qu'il y ait des cérémonies religieuses officielles. Dans quelques pays les deux puissances spirituelle et temporelle sont réunies dans les mêmes mains; l'Empereur ou le Roi est aussi Pape. En France, l'État ne protège et ne subventionne que certains cultes reconnus; les autres vivent de leurs ressources et pour que les fidèles puissent se réunir il faut que l'autorité temporelle leur donne l'autorisation. Ces variétés s'expliquent par l'histoire; aucune des combinaisons

n'est applicable partout; mais ce qui est vrai partout, c'est que la religion a une puissance d'éducation incomparable; qu'un gouvernement éclairé ne manque pas d'appeler à son aide une influence aussi précieuse; qu'aucun autre maître ne serait capable d'enseigner la morale avec la même force et de manière à produire sur l'esprit des enfants ou même des adultes une impression aussi profonde.

XLVI.

De l'administration et de la participation des individus aux fonctions administratives.

La force établie au centre sera-t-elle chargée de tout faire par des employés à sa disposition, nommés et révocables *ad nutum,* n'ayant pas d'initiative et n'agissant que par ordre? Ne serait-il pas préférable de prendre pour auxiliaires des citoyens animés du bien public, ayant du goût pour les affaires publiques et prêts à s'en occuper gratuitement, ne demandant pour rémunération que le témoignage honorable de la confiance de leurs concitoyens? C'est la question tant de fois débattue de savoir si le *self government* vaut mieux que l'administration par des employés. Partout où les services peuvent être assurés par le concours des citoyens, il est incontestable que le *self government* est préférable au régime administratif des employés. Cette participation aux affaires entretient dans le pays des sentiments et des idées élevés, et, en particulier, un attachement sincère pour les institutions dont chacun est, pour ainsi dire, partie. L'autorité des employés a pour conséquence d'éteindre toute ini-

tiative; on s'habitue à compter sur eux et chacun se retire dans la vie privée où l'égoïsme se développe avec une intensité croissante. Tous se désintéressent de la vie publique et s'empressent d'obéir au plus petit agent de l'État avec une humilité qui étonne jusqu'à ceux qui l'inspirent.

Mais il n'est possible que là où les diverses classes de la société y sont disposées et préparées. Il faut que les personnes qui ont des loisirs aient le goût des affaires publiques; qu'elles s'en occupent comme d'un devoir à remplir et qu'elles donnent gratuitement leur temps, avec le même dévouement que si elles recevaient une rémunération. S'il y a un traitement attaché à certaines fonctions, il importe que ce traitement ait le caractère d'une indemnité pour dépenses inhérentes à la fonction et non celui d'une rétribution. Lorsque les personnes ayant des loisirs ne veulent pas donner leur temps ou ne le donnent qu'imparfaitement, les services sont mal remplis et il ne tarde pas à se former dans le pays une opinion qui demande comme un progrès le régime des employés. Si les fonctions du *self government* sont rétribuées elles deviennent un objet de brigue et d'agitation, chacun s'efforçant d'obtenir les avantages pécuniaires tandis qu'il mettrait moins d'empressement à solliciter les devoirs à remplir gratuitement. C'est l'avantage du régime du *self government* d'éteindre les ambitions et de pacifier la société. Mais lorsqu'au lieu de devoirs à remplir, il offre des avantages à conquérir, il devient une cause très active d'excitation et de troubles. Si, en France, les préfets ou les sous-préfets étaient électifs, les compétitions seraient vives et les élections pour ces places auraient une animation dont les élections législatives ne peuvent pas donner une idée. En Angleterre, les fonctions des shérifs, bien que l'indemnité qu'on leur accorde soit supérieure au traitement de nos préfets, sont si peu recherchées que la loi les a déclarées obligatoires et a fixé un délai pendant lequel le shérif

sortant n'est pas obligé d'accepter une nouvelle désignation. C'est que cette charge entraîne des dépenses de représentation dont l'indemnité n'est qu'une partie, et que somme toute, la fonction est onéreuse. Les propriétaires qui remplissent les fonctions de juges de paix n'excitent ni envie ni rivalités et aucune attaque n'est dirigée contre cette organisation bien qu'elle soit en opposition avec plus d'un principe. Ces juges de paix réunis en sessions remplissent, à l'égard du comté, plusieurs des attributions qui, chez nous, sont confiées aux conseils généraux, dans les départements; ils votent notamment les taxes du comté et cependant ils ne sont pas les mandataires élus du pays : c'est la Couronne qui les désigne comme elle désignait en France les conseillers généraux sous la Restauration. Personne en Angleterre ne se fait le champion de la logique pour demander que les juges de paix soient élus puisqu'ils votent l'impôt. C'est que si les juges ont ce pouvoir considérable, ils ont aussi des charges et des devoirs à remplir gratuitement, et d'ailleurs l'usage qu'ils ont jusqu'à présent fait de leur autorité, n'a pas révélé d'abus. En France, il est vrai, les fonctions gratuites de conseiller général sont fort recherchées; cela tient à ce qu'elles n'occupent l'élu que fort peu de jours dans l'année et à ce qu'elles sont le commencement de la carrière politique.

A mesure que les fonctions se spécialisent et qu'elles rendent nécessaire un travail de bureau de plus en plus chargé, la place des employés va en s'étendant. C'est ce qui arrive en Angleterre; les services rémunérés y font tous les jours reculer le *self government*, car c'est en vain que l'autorité est réservée aux personnages de distinction; le pouvoir réel finit par appartenir à ceux qui travaillent et c'est ainsi qu'on vit autrefois les gentilshommes supplantés par les scribes et les hommes d'épée par les gens de robe. C'est la spécialité des travaux et l'extension des écritures qui tuera le

self government des Anglais. En France, l'extension des écritures s'est donné libre carrière sous le régime des employés salariés; on en pourrait citer des exemples qui seraient jugés invraisemblables et considérés comme une invention de la gaieté française si on les développait devant des hommes ayant habité d'autres pays.

Les employés sont ordinairement nommés par l'autorité supérieure; en Amérique, ils sont élus et soumis à réélection avec rééligibilité indéfinie. Les électeurs de la commune élisent près de vingt employés, car les services sont nombreux et spéciaux; ces employés restent en fonctions jusqu'à la période du renouvellement.

C'est par le lien hiérarchique que les employés à la nomination de l'autorité supérieure sont maintenus dans l'accomplissement de leurs devoirs. La crainte d'une révocation qui peut, à tout instant, tomber sur l'employé négligent, suffit pour prévenir ses défaillances et, en tout cas, si la crainte était inefficace, la révocation fournit le moyen d'en empêcher le retour. L'employé est réduit par cette organisation à une condition fragile; mais le service est assuré et l'action administrative se transmet sur tous les points sans solution de continuité. Pour les employés élus, il a fallu recourir à un autre moyen, car ils puisent dans leur élection une indépendance qui dure tout le temps de leur mandat. Leur indépendance n'est cependant pas absolue. Sans doute ils ne sont pas subordonnés à l'autorité d'un supérieur, mais ils sont soumis à la loi et aux règlements dont ils sont les premiers serviteurs. S'ils ne se conforment pas, dans l'exercice de leurs fonctions, aux lois et règlements, ils peuvent être déférés au juge et punis d'amende. Ce sont les tribunaux qui, par leurs condamnations, contiennent les fonctionnaires aux États-Unis et remplacent l'effet de la subordination hiérarchique qui est pratiquée ailleurs. C'est l'opposé de ce que nous appelons la séparation de l'admi-

nistration et de la justice. L'antithèse n'est cependant pas aussi complète qu'on pourrait le croire au premier abord. Ce n'est pas le pouvoir judiciaire qui commande, et le fonctionnaire n'est pas le subordonné du juge. Le véritable supérieur c'est la loi, c'est le règlement, et pour que le pouvoir judiciaire condamne, il faut des textes précis. Si le fonctionnaire n'a pas manqué à une prescription formelle et déterminée, il est impossible de le condamner. Aussi, partout où il y a une certaine latitude pour son appréciation, il est libre d'agir et il n'a à compter qu'avec lui-même, puisque aucune loi n'est violée, que le tribunal n'a rien à reprocher, et qu'il n'existe pas de lien hiérarchique. Il aura seulement à compter avec les électeurs devant lesquels il est responsable et qui peuvent ne pas lui continuer leur confiance. Il en est des fonctionnaires américains comme du président de la République. L'élection leur confère un droit propre, car ils ont été élus pour réaliser un programme pendant une période de temps déterminé, et pendant ce délai, l'opinion publique vînt-elle à changer, il faudrait subir la politique de l'élu. La responsabilité ministérielle en matière de gouvernement et le principe de la hiérarchie en matière d'administration permettent de suivre avec plus de souplesse les mouvements de l'opinion publique et les besoins des services administratifs.

En France, la subordination des employés a été poussée jusqu'à la plus extrême limite; car, sauf quelques exceptions, ils n'ont aucune garantie contre l'arbitraire. Les employés allemands jouissent de garanties sérieuses. Ils ne sont destituables que dans certains cas et suivant certaines formes. Ces garanties étaient indispensables, car les fonctionnaires en Allemagne ont à subir des examens très sérieux, et on ne pouvait pas décemment les traiter comme les employés qui sont nommés presque sans condition d'aptitude. Une loi de l'Empire a fixé les garanties dont jouissent

les fonctionnaires et ces garanties ne nuisent pas à la subordination; car l'administration est, dans ce pays, faite avec exactitude et activité par des fonctionnaires qui savent leur métier. Ils sont habitués à la discipline et assez instruits des devoirs de leur profession pour savoir se commander. Ils ne craignent pas de juger eux-mêmes ce qu'il faut faire et n'opposent pas, à tout instant et pour les plus petites difficultés, cette formule de l'employé français : « *Je n'ai pas d'ordre.* »

XLVII.

Centralisation et décentralisation.

Nous avons dit plus haut que l'État est formé de plusieurs manières. Tantôt c'est une fédération d'États ou de cantons dont chacun conserve une large part d'autonomie et ne se soumet à l'autorité centrale que pour les services nécessaires à toutes les parties de l'union. Tantôt il est formé de provinces réunies par des mariages princiers ou par la conquête, mais dont chacune a stipulé, lors de sa réunion, certaines franchises ou le maintien de certaines institutions. Les cantons, les États et les provinces sont d'inégale grandeur et offrent de grandes variétés d'institutions. Aussi l'action centrale est-elle, en ce cas, généralement assez faible, et c'est l'action locale qui domine. La division en provinces peut aussi être faite par l'autorité centrale en prenant de bases rationnelles sans s'arrêter aux accidents historiques, suivant les indications topographiques et en tenant compte du caractère des habitants par région.

La France de l'ancien régime était la réunion sous l'auto-

rité d'un roi absolu de provinces d'inégale grandeur, annexées à des époques différentes et qui n'étaient pas soumises au même régime administratif, bien que le roi eût partout le pouvoir d'un souverain absolu. Dans le plus grand nombre le roi levait directement l'impôt; dans les autres, il ne pouvait que demander aux États provinciaux des subventions ou dons gratuits, et l'impôt était levé par les agents de la province sous l'autorité des États qui fixaient les dépenses. Aussi dans les premières les intendants étaient de vrais administrateurs, et leur initiative était générale comme leur autorité était presque toute-puissante. Dans les secondes, ce n'étaient que des commissaires du roi près des États provinciaux, et leur autorité y était fort réduite.

La Révolution consomma les tendances centralisatrices de la royauté, et à cette variété historique substitua des départements à peu près égaux, sauf quelques exceptions, et qui furent découpés sur la carte sans souci des traditions historiques et de la différence des mœurs. S'il resta quelques inégalités de population ou de contenance, le régime fut partout le même et dans le plus petit comme dans le plus grand, l'administration du département fut établie non-seulement sur la même base mais exactement pareille dans les plus petits détails. Une centralisation vigoureuse fut consommée et l'impulsion partie du centre acquit une force qu'elle n'avait jamais eue avant 1789; elle se fit sentir également énergique sur tous les points, au centre et aux extrémités.

M. de Tocqueville a démontré, dans l'*Ancien Régime et la Révolution*, que la tendance à la centralisation était un fait ancien; qu'elle avait fait de grands progrès sous les rois, que Richelieu avait accéléré le mouvement et que le mouvement s'était continué sous Louis XIV, Louis XV et Louis XVI. La Révolution créa un État vraiment un, dont toutes les parties se ressemblaient et concouraient à l'ac-

tion commune avec une facilité de mouvements qui était la conséquence naturelle de la simplicité des ressorts. C'eût été un grand progrès en matière de mécanique. Faut-il juger de même en matière sociale? Cette simplification est-elle aussi avantageuse quand elle s'applique au gouvernement des États? La centralisation a ses partisans et ses adversaires et au fond c'est à peu près le même problème que celui dont nous nous sommes occupé en traitant du *self government*. C'est la centralisation de la Révolution qui a substitué le régime administratif des employés au régime du gouvernement local par les États provinciaux et qui a suspendu ou arrêté le développement spontané des institutions originales de notre pays. C'est la Révolution qui a rompu les traditions historiques par les conceptions *à priori* de l'école philosophique et en réalité, préparé ce terrain de sable sur lequel sont bâties les institutions modernes. L'édifice est devenu plus simple, plus régulier, plus beau peut-être (si la beauté peut se concilier avec tant de monotonie); mais la solidité est diminuée et l'amoindrissement de l'individu fait qu'on se demande s'il est aussi heureux sous le toit nouveau qu'il l'était dans la vieille maison. Là du moins il pouvait, ce semble, se développer en liberté, il vivait, il agissait, il faisait ses affaires, il avait de l'initiative et cette activité lui plaisait mieux que cette uniformité administrative qui fait tout, commande tout, et ne demande aux *administrés* qu'une obéissance passive. Ce mot d'*administrés* a bien sa signification. Un peuple d'administrés ne peut que différer beaucoup d'un peuple de citoyens se gouvernant eux-mêmes. Ce ne peut être, ajoute-t-on, que le contraire du gouvernement du pays par le pays. Aussi demande-t-on qu'on revienne à la décentralisation, qu'on rétablisse les provinces et qu'on revienne à la tradition. Si c'est à tort qu'elle a été brisée, le remède, dit-on, est tout indiqué; il n'y a qu'à rétablir la

tradition; il n'y a qu'à superposer aux départements de véritables provinces comme il y en avait avant 1789. La thérapeutique n'est-elle pas indiquée par le diagnostic?

Oui, sans doute, la thérapeutique est déterminée par le diagnostic, mais à la condition que le mal soit curable. Si le malade est mort, il n'y a pas à rechercher les moyens de le guérir et tout au plus on peut raisonner rétrospectivement sur les causes qui ont amené sa mort et sur les moyens qui auraient pu être employés pour l'éviter. Mais tenter de faire revivre des traditions après une longue suspension et de replanter des institutions qui ont été arrachées du sol français il y a une centaine d'années, c'est une tentative à peu près semblable à celle que ferait un médecin pour redonner la vie à un mort en faisant usage des moyens qui l'auraient sauvé si le mal avait été pris à temps. Les anciennes institutions provinciales pourraient être rétablies qu'on ne retrouverait pas ce qui les faisait vivre; les populations seraient étonnées de voir se rouvrir ces assemblées dont l'idée s'est perdue et se demanderaient avec une curiosité inquiète ce que signifie cette création. Une assemblée nouvelle s'ajoutant à celles qui existent déjà et armée comme elles du pouvoir de voter des taxes, leur inspirerait plus de défiance que d'enthousiasme. Où est aujourd'hui le patrimoine de la province? Comment le reconstituer? Le département lui-même, création nouvelle et artificielle, n'a pas de patrimoine et cent années d'existence n'ont pas suffi pour lui faire acquérir des biens dont l'importance soit égale à celle du patrimoine de quelques communes. Dans cent années, le patrimoine provincial ne serait pas plus reconstitué que le patrimoine départemental n'a été créé. Le budget du département se réduit en recettes au produit des centimes additionnels. Les biens donnés ou acquis figurent dans les formules de budget; mais la caisse départementale n'en tire pas de revenus; elle serait vide presque partout si elle

n'était pas alimentée par les centimes additionnels. La province ne peut plus être aujourd'hui qu'une création factice et la loi la mieux faite ne ferait pas revivre ce qu'on regrette, ce qu'on regrette avec raison sans doute, mais qu'il est impossible de rappeler à la vie.

La centralisation a rendu des services éminents à la civilisation; elle a créé au centre une vie supérieure en y développant l'intelligence et y accumulant l'activité. Cette force a été ensuite poussée, par la propulsion centrale, jusqu'aux extrémités, et c'est ainsi que toutes les parties du pays se sont trouvées associées à la vie élevée qui existait au milieu; elles ont été entraînées dans le mouvement de la civilisation, tandis que sous le régime de la décentralisation, les populations de quelques régions se seraient développées localement et auraient végété sur place. Les individus ont moins agi par eux-mêmes; mais ils ont reçu du centre une part de vie plus forte qu'ils n'auraient eu aux extrémités en vertu de leur développement propre. C'est grâce à cette organisation, partout la même, que les services publics sont au même degré d'avancement et de perfection dans le Midi que dans le Nord; la décentralisation aurait entraîné des inégalités, au détriment de la civilisation dans une grande partie du pays. On aurait pu sans doute laisser subsister ces variétés provinciales et se borner à les rattacher de plus en plus à l'action centrale. On aurait eu de cette manière les avantages de la centralisation et de la décentralisation, de la force concentrée et de la vie répandue aux extrémités. J'admets cette appréciation historique. Mais il ne faut pas perdre son temps en regrets superflus. Nous sommes condamnés à la centralisation par notre passé; tirons-en le meilleur parti que nous pourrons et ne dépensons pas notre activité en efforts inutiles pour réveiller ce qui est mort. On verra plus bas, dans le volume où nous traitons la question par le détail, que

nos lois administratives ne sont pas susceptibles de modifications profondes et que nous n'avons pas à concevoir de grandes espérances sur l'avenir de la décentralisation[1].

XLVIII.

Participation des individus à la Justice[2].

Les particuliers ont été associés à l'administration de la justice par l'institution du jury. Cette institution qui n'existe pas dans quelques États, qui n'a été introduite que tard dans quelques autres, est cependant fort ancienne. Nous la trouvons à Rome en matière civile. Elle occupe une grande place dans les législations du moyen âge et dans les lois modernes; son extension a toujours été considérée comme un progrès. Les Anglais l'ont adoptée en matière criminelle et civile. Chez nous, elle n'existe que dans les cours d'assises en matière de grand criminel. Des publicistes en renom proposent de l'étendre à la juridiction correctionnelle et aux tribunaux civils. Cette théorie est basée sur la distinction entre le point de fait et le point de droit. Pour décider le point de fait, il n'est pas, dit-on, besoin de connaissances juridiques, et des hommes pris en dehors de la magistrature peuvent décider avec les lumières du bon sens.

En matière correctionnelle, la thèse est facile à soutenir à cause de l'analogie avec les matières criminelles. On pourrait cependant opposer la difficulté qu'il y aurait à faire l'application de cette lourde organisation à un grand nombre d'affaires et la complication qui en résulterait pour le ser-

[1] T. IV, chapitre : *Centralisation et décentralisation.*
[2] V. *suprà*, p. 37, § VIII, *Attributions naturelles de l'État.*

vice. La charge que cette innovation imposerait aux jurés doit aussi être prise en considération. On la trouve déjà onéreuse pour le service des assises; s'il fallait y joindre la police correctionnelle, elle serait très aggravée et nous ne doutons pas que les réclamations ne fussent très vives. — Quant aux matières civiles, les objections seraient d'une autre nature, et nous croyons que l'administration de la justice y perdrait sensiblement.

Le jury statue souverainement, et ses déclarations n'admettent pas d'appel. S'il commettait une erreur sur le fait, elle serait irréparable. Le jury, en effet, n'est même pas maintenu dans la vérité par la crainte de voir réformer ses déclarations. Le juge de profession est retenu par la crainte du juge d'appel, et cette appréhension peut prévenir les mauvais jugements, car, on l'a dit souvent, l'appel empêche plus de mauvais jugements que le juge d'appel n'en réforme. Cette garantie manquerait pour les décisions souveraines du jury.

En matière criminelle, si le jury se trompe, l'État seul pâtit de l'impunité du coupable. La répression n'est pas ce qu'elle devrait être, mais la conséquence de l'erreur n'est pas de dépouiller une partie au profit de l'autre. Il en serait tout autrement en matière civile. L'erreur du jury préjudicierait à l'un des plaideurs, et il importe, si elle est commise, qu'elle puisse être réparée.

La matière des preuves, dans les affaires civiles, n'est pas chose si facile. Quand il y a un titre authentique ou sous-seing privé qui s'explique clairement, la difficulté n'est pas grande, mais il faut reconnaître qu'il est indifférent, en ce cas, pour la partie d'être jugé par des magistrats ou par des juges *de medio sumpti*. Si, au contraire, le titre est obscur, s'il faut l'interpréter, comment n'avoir pas plus de confiance aux lumières de ceux qui ont l'habitude de rechercher la volonté des hommes qu'à des ju-

rés sans expérience et appelés accidentellement à siéger? Souvent il faudra recourir à des enquêtes, et quelquefois on n'aura pour guide que des présomptions. La théorie des présomptions légales et celle des présomptions judiciaires n'est pas aisée à comprendre, même pour les jurisconsultes. Des jurés la comprendront-ils facilement? Nous croyons donc qu'il ne faut pas étendre l'institution du jury aux matières correctionnelles, à cause de l'encombrement du service, ni aux matières civiles, à cause des difficultés de la preuve.

XLIX.

Séparation des pouvoirs judiciaire et administratif.

La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire a pour objet d'assurer la liberté des citoyens.

La séparation des pouvoirs judiciaire et administratif a pour but d'assurer la liberté de l'administration contre les empiètements de la justice. Comme il a fallu, dans l'intérêt des justiciables, assurer l'indépendance du juge en lui accordant l'inamovibilité, il était à craindre que les juges ne fissent abus de leur autorité pour paralyser l'action administrative. Les juges pourraient, en condamnant à des dommages-intérêts les agents de l'administration, paralyser leurs ordres et produire un effet pareil à celui qu'aurait l'annulation des actes administratifs. Cette immixtion négative du juge dans l'administration aurait les plus graves inconvénients par ses conséquences, et, d'ailleurs, elle est en soi contraire aux attributions naturelles de la justice. Le juge est appelé à prononcer entre les parties qui lui soumettent leurs différends; il n'agit pas spontanément et il lui est formellement interdit de rendre des décisions générales.

Les jugements n'ont l'autorité de la chose jugée qu'entre les parties; il ne faut pas qu'ils puissent faire échec à l'action légitime de la puissance publique dont la mission est toute différente; car elle est chargée de prendre *sponte suâ* des mesures générales dans l'intérêt de tous.

Cette immixtion s'était produite en France, avant 1789; les parlements qui n'étaient que de grands corps judiciaires n'oublièrent jamais qu'ils avaient été détachés des conseils du roi; ils cherchèrent à se donner de l'importance au point de vue politique et ne se résignèrent pas à n'être que les juges des contestations privées. En devenant inamovibles parce qu'ils étaient magistrats, les membres des parlements continuèrent à se rappeler que leurs prédécesseurs avaient été les conseils politiques du souverain. Ils ne se bornèrent pas à décider entre demandeurs et défendeurs; souvent ils rendirent des arrêts de règlement. A l'occasion de l'enregistrement des édits, ils s'arrogèrent le pouvoir de faire des remontrances avant d'obéir à l'ordre du roi tenant le *lit de justice,* ce qui était une manière de céder, mais en faisant appel à l'opinion publique et en agitant les esprits au dehors. C'était mettre *la Couronne au greffe;* le gouvernement se défendit contre l'entreprise et il triompha de l'usurpation, mais cette lutte l'ébranla et prépara l'orage révolutionnaire qui emporta la vieille monarchie.

Les lois postérieures à 1789 ont interdit aux juges de rendre des arrêts de règlement et garanti par des précautions particulières l'indépendance de l'administration contre l'inamovibilité des juges. La Révolution avait laissé dans la Société de tels ferments de haine qu'il aurait été dangereux de laisser à des juges inamovibles le pouvoir de troubler la pacification sociale par des décisions intempestives. Il fallut même enlever aux tribunaux la connaissance de certains litiges, bien qu'ils dussent leur revenir naturellement, parce qu'ils soulevaient des passions profondes. C'est pour ce motif

que le jugement des affaires concernant les biens nationaux furent transférés des tribunaux ordinaires à des juges administratifs amovibles. Sans cette précaution, des juges forts de leur inamovibilité auraient pu, suivant leur passion, ou annuler bien que régulières des ventes de biens nationaux ou les valider sans avoir égard aux irrégularités qui auraient été commises.

Le législateur ne s'est pas borné à poser le principe de la séparation; il en a garanti l'observation par des institutions et en particulier par celle des conflits.

Quand un tribunal est saisi d'une action pour laquelle il n'est pas compétent, si cette affaire est de celles qui appartiennent à l'administration, l'autorité administrative peut la revendiquer après avoir invité à se dessaisir le tribunal où elle a été indûment portée. Le préfet a le droit d'élever le conflit, ordre devant lequel le tribunal doit s'arrêter au moins provisoirement. Mais cette suspension ne peut pas durer indéfiniment et, d'un autre côté, l'administration ne doit pas être chargée de décider si elle a eu raison de réclamer l'affaire. Qui sera juge de la question de limite entre l'administration et la justice? Le jugement des conflits a pendant longtemps été un des cas réservés dont le souverain ne déléguait pas l'appréciation. Comme il est *source de justice* et que les deux autorités émanent de lui, c'est le souverain qui jugeait les conflits; c'était même l'attribution la plus importante de la *justice non déléguée*. Aujourd'hui ce jugement est confié à un tribunal mixte, moitié judiciaire et moitié administratif. Le tribunal des conflits a remplacé pour ces affaires l'ancien Conseil d'État. Dans plusieurs pays, notre institution a été imitée; on verra dans les développements ci-dessous[1] que plusieurs États ont institué un tribunal des conflits. On verra aussi que chez beaucoup

[1] T. VII.

d'autres, les plus nombreux, cette séparation rigoureuse de l'administration et de la justice n'a point été jugée nécessaire. Les tribunaux, loin d'y être traités en ennemis de l'autorité administrative, y sont considérés comme auxiliaires. En Amérique, par exemple, c'est la justice qui punit les fonctionnaires s'ils ne remplissaient pas les devoirs réglementaires. Sous ce rapport, la législation des États-Unis diffère complètement de la nôtre; elles sont même le contraire l'une de l'autre.

L.

Séparation des pouvoirs. — Subdivisions.

Les pouvoirs n'ont pas seulement été séparés; on a pensé qu'il était sage de les subdiviser pour qu'aucun d'eux n'acquît une puissance trop grande. Ainsi presque partout le pouvoir législatif a été confié à deux assemblées dont le concours est nécessaire pour faire la loi. Quelques exceptions cependant peuvent être citées, car dans quelques pays le pouvoir législatif est exercé par une seule assemblée. Cette subdivision est indépendante du régime politique. La division en deux Chambres a été adoptée par des États républicains et l'unité des Chambres par des États monarchiques. Le système de la Chambre unique jouit cependant d'une faveur particulière parmi les révolutionnaires; elle a même été soutenue par des républicains qui n'appartenaient pas à ce parti.

Les partisans de l'Assemblée unique n'ont, à l'appui de leur opinion, trouvé que le dilemme suivant : ou les deux assemblées seront d'accord et alors pourquoi faire voter par deux corps délibérants ce qu'un seul aurait décidé; ou bien elles seront en désaccord et alors c'est le conflit

organisé, c'est l'anarchie au sommet. Qu'on cherche bien au fond de tout ce qui a été dit en faveur de cette théorie, et on ne trouvera pas autre chose de sérieux que ce raisonnement. En ce qui concerne les monarchies on dit que la sanction royale suffit pour empêcher les mauvaises lois et qu'il est inutile d'y ajouter la complication d'une deuxième assemblée. Pour les républiques, on fait observer que les deux assemblées ne peuvent représenter que la volonté nationale, que cette volonté est une et qu'elle doit s'exprimer par une seule assemblée. Une deuxième chambre ne pourrait s'expliquer que si elle répondait à un élément spécial, par exemple à une aristocratie puissante et respectée. Or le régime démocratique est inconciliable avec cette dualité et la loi politique ne tenant pas compte de l'élément aristocratique, s'il existait, il ne peut y avoir que la volonté de la nation exprimée par une seule assemblée. Quant aux mauvaises lois, il suffit, pour en prévenir l'adoption, d'exiger plusieurs lectures par le règlement et d'accorder au président du pouvoir exécutif le droit de demander une deuxième délibération. Ces précautions arrêteront les ardeurs d'une assemblée passionnée. Les plus modérés parmi les partisans de l'assemblée unique demandent que son renouvellement soit partiel afin d'échapper aux emportements politiques qui suivent presque toujours le renouvellement intégral des assemblées.

Il est vrai de dire que la volonté de la nation est une; mais elle n'est une qu'au moment où elle est définitivement arrêtée; elle peut varier jusqu'au dernier vote. Il faut distinguer aussi entre la volonté réfléchie et la volonté irréfléchie; car la volonté une du peuple peut avoir l'un ou l'autre de ces deux caractères. Celle qui sortira des délibérations de deux assemblées aura un degré de maturité que ne saurait avoir le vote d'une seule Chambre enivrée de sa toute-puissance. Alors même que les deux assemblées auraient la

même origine, seraient nommées par les mêmes électeurs et parmi les mêmes éligibles, la dualité serait une garantie de prudence. Il est incontestable que, même dans les États démocratiques, on peut donner à chacune des assemblées une composition particulière sans tomber pour cela dans le privilège et refaire une aristocratie. L'âge, par exemple, n'est pas une condition d'éligibilité qui puisse être considérée comme une exception; d'un autre côté, là où les fonctions publiques sont accessibles à tous, il n'y aurait rien de contraire à la démocratie dans une loi qui appellerait les titulaires de hautes fonctions à siéger dans une des Chambres. Les républiques fédératives composent leur Sénat avec des membres élus par les législatures de chaque État, tandis que la Chambre des représentants est directement nommée par les électeurs. La dualité de la représentation peut donc être organisée sans recourir à l'établissement d'une aristocratie et là où cet élément fait défaut la maturité des délibérations peut être demandée à l'âge, aux hautes fonctions, à l'élection par les législatures locales.

Dans les monarchies une assemblée unique tiendrait la Couronne en échec. En présence d'une assemblée qui peut voter ou refuser l'impôt le Roi ne trouvant à s'appuyer sur rien ne durerait pas longtemps, et s'il faisait souvent usage de son refus de sanctionner les lois, il ferait naître un conflit où il ne tarderait pas à succomber, parce que l'assemblée peut, en ne votant pas les subsides, rendre impossible le gouvernement et l'administration.

Dans les républiques, le danger de l'assemblée unique ne vient pas uniquement de la précipitation des résolutions mais aussi et surtout de l'irresponsabilité de l'action. La responsabilité suppose un pouvoir propre dont celui qui en est investi use d'après ce qu'il juge être son devoir. Il faut pour que la responsabilité soit sérieuse qu'elle ne soit pas divisée au point de n'être imputable à personne. Personne

n'est responsable lorsque l'action appartient à un corps nombreux dont les délibérations couvrent les agents qu'il délègue pour exécuter ses volontés.

LI.

De la représentation des minorités.

C'est la majorité du pays et de sa représentation qui doit décider; mais la minorité est un des éléments de la délibération et l'assemblée n'est pas complète si les choses sont disposées de manière que la minorité ne soit pas représentée. Elle représente l'objection et la réflexion; elle peut obliger la majorité à ne prendre son parti qu'après mûr examen; elle agit à peu près comme la deuxième Chambre en assurant que la volonté de la représentation sera réfléchie. Ce n'est donc pas uniquement pour que la représentation soit l'image du pays qu'il faut assurer la part des minorités; elle a surtout pour objet de faire que la discussion soit alimentée et que dans la délibération, toutes les objections soient faites et pesées. C'est aussi la présence d'une minorité qui est la vraie garantie de publicité; car les faits sont contrôlés par des adversaires autrement qu'ils ne le sont par des amis.

Mais par quel moyen assurer la représentation des minorités? C'est la majorité des électeurs qui décide dans chaque collège et si partout l'opposition est en minorité elle ne sera représentée nulle part. Si nos dix millions d'électeurs sont partagés en six millions d'un côté et quatre de l'autre, quatre millions ne nommeront peut-être pas un seul député; car, il peut se faire que le parti de l'opposition n'ait la majorité dans aucun arrondissement.

Plusieurs systèmes ont été imaginés pour résoudre cette difficulté et quelques-uns même sont pratiqués. En Espagne, tout candidat qui réunit un certain nombre de voix (10,000) dans plusieurs collèges est proclamé député. Ce correctif ne peut faire entrer dans le Parlement qu'un petit nombre de personnes, parce qu'un pareil nombre de suffrages ne se porte que sur des noms très connus. C'est l'élection assurée des hommes éminents qui n'ont pas ou n'ont plus de collège électoral. Les électeurs livrés à eux-mêmes ne s'entendraient évidemment que sur des noms célèbres; mais on pourrait avec de l'entente et une certaine préparation électorale, faire profiter de cette disposition des personnages moins connus.

Une autre combinaison qui est pratiquée en Angleterre pour les élections municipales implique l'élection au scrutin de liste. Chaque électeur ne met pas sur sa liste un nombre de candidats égal à celui des conseillers à élire; il porte neuf sur dix ou quatre sur cinq; le cinquième siège ou le dixième est pour celui des candidats de la minorité qui obtient le plus de suffrages.

D'autres ont proposé de permettre à tout électeur de porter le même nom autant de fois qu'il a de candidats à élire. Au lieu de nommer cinq conseillers, l'électeur porterait cinq fois le même nom et par cette réunion de votes assurerait la majorité à son candidat; tel est le système du *vote accumulé*. Dans celui-ci, c'est l'électeur de la minorité qui, pour assurer l'élection d'un de ses candidats, porte toutes ses voix sur le même nom au lieu de les diviser sur plusieurs dont aucun ne serait élu. Dans l'autre système, au contraire, c'est l'électeur de la majorité qui ne porte qu'une partie des candidats pour laisser nommer celui de la minorité qui obtiendra le plus de voix.

Le vote accumulé et le vote partiel impliquent tous deux le scrutin de liste, système qui est peu en usage pour

la nomination des Parlements. Il pourrait cependant être appliqué pour la nomination des électeurs du second degré dans les pays où l'élection à deux degrés est usitée pour l'élection des députés. Mais cette représentation de la minorité dans le collège électoral n'amènerait pas sa représentation parmi les députés. Le but ne serait donc pas atteint.

Dans les élections sénatoriales en France, le scrutin de liste a été adopté et quelques départements élisent jusqu'à dix sénateurs. On pourrait à ces départements appliquer le système du vote accumulé; on pourrait même aller jusqu'aux départements qui nomment quatre ou même trois sénateurs afin de donner une représentation aux minorités. Si la proposition du scrutin de liste était adoptée pour la nomination des députés, le système du vote accumulé donnerait à la minorité une représentation; mais ce sont là des nouveautés qui n'ont pas encore été suffisamment étudiées et qui mettront du temps à entrer dans l'opinion publique. Il est sûr que les Parlements les traiteront encore longtemps de chimères. Nous ne voyons cependant pas quelle objection sérieuse on pourrait élever contre le système pratiqué en Espagne en faveur des candidats qui peuvent, avec les voix obtenues dans tous les collèges, composer un faisceau de voix considérable.

LII.

Histoire de l'État. — Observation générale.

L'histoire, pour être complète, doit comprendre les doctrines et les faits. Il est rare que les doctrines dominantes d'une époque ne soient pas d'accord avec la constitution, les

mœurs, avec toute la vie extérieure du peuple et cette correspondance fait qu'on peut contrôler une étude l'une par l'autre. Elle a aussi cet avantage que les deux choses s'éclairent l'une par l'autre et conduisent à une pleine intelligence de l'histoire. D'un autre côté, on voit toujours poindre dans les écrits des philosophes quelque idée qui devance le présent. L'étude des doctrines n'est pas seulement propre à rendre compte du passé ou du présent; elle est aussi l'étoile qui montre l'avenir et nous fait assister à sa préparation. Cette observation prouve qu'il faut commencer cet exposé historique par les doctrines avant d'aborder les faits.

Platon et Aristote.

L'État est pour Platon la vie par excellence, la vie supérieure, celle qu'il convient d'élever et d'étendre aussi haut et aussi loin que possible. Il faut pour assurer son succès briser les obstacles qui s'opposent à son développement. Or le grand obstacle vient de l'individu, de la propriété et de la famille. L'individu, la famille et la propriété doivent donc être sacrifiés. C'est la communauté des biens et la communauté des femmes qui peuvent le mieux favoriser l'État. Cette absorption d'ailleurs n'a pour conséquence que de faire disparaître les petites sociétés domestiques sans nuire aux sentiments de famille. Platon pensait, au contraire, que ces sentiments seraient fortifiés par l'incertitude des naissances. Car cette certitude devait faire que les hommes s'aimeraient non-seulement comme des semblables mais comme des frères au moins, et même comme des fils et des parents; chacun pouvait se dire en effet que celui qu'il rencontrait et saluait, même sans le connaître, était peut-être ou son père ou son grand'père ou son consanguin. La suppression de la propriété et de la famille devait prévenir les divisions, les querelles, les dissensions ou guerres intestines

et assurer l'Unité de l'État, c'est-à-dire le but suprême de la politique. Cette œuvre d'unité était complétée et maintenue par l'éducation; car pour Platon la politique et l'éducation sont œuvre commune. L'éducation en préparant les citoyens à être vertueux rend le gouvernement facile et fait que l'État remplit sa mission presque sans effort[1].

Ces principes, qu'il formule dans la *République* comme des vérités générales et absolues dominent aussi son *Traité des Lois,* bien qu'elles y soient tempérées par quelques ménagements pratiques, tels que les rendait nécessaires l'état social ambiant[2]. Si l'on considère ces restrictions, les *Lois* diffèrent sensiblement de la *République* et de la *Politique;* mais si l'on pénètre jusqu'aux principes qui se trouvent sous les concessions faites à la réalité, on trouve qu'il y a identité. Il renonce à la communauté des biens, mais uniquement parce que ce serait trop demander à des hommes nés, nourris et élevés comme ils le sont de son temps. A la place de la communauté, il admet le partage, mais le *partage égal.* Encore veut-il que dans ce partage, chacun se persuade que la portion qui lui est échue n'est pas moins à l'État qu'à lui. Le propriétaire n'est à vrai dire que le fermier de l'État. Aussi les biens sont-ils indisponibles, pour ainsi dire, dans la main des copartageants. Chaque lot doit être transmis à un seul enfant, et du vivant du propriétaire, il lui est absolument défendu de l'aliéner; le prêt à intérêt est prohibé et la po-

[1] Les philosophes sont d'accord avec la politique des religions pour accorder une grande importance à l'éducation. Comme la jeunesse est la semence de l'avenir, la formation des jeunes générations est la préparation d'une autorité durable.

[2] Dans sa préface de la *Politique* d'Aristote, M. Barthélemy Saint-Hilaire fait observer que Platon, bien qu'il emploie la méthode rationnelle et procède *à priori* en partant de la nature humaine, a cependant étudié et décrit les gouvernements de son temps. Il a parlé du despotisme de Perse et en a fait une peinture aussi vive qu'exacte. Il a parlé aussi des démagogies, « mauvais échansons qui versent à la patrie énivrée, la liberté et l'égalité. »

pulation soumise à des lois restrictives. Ce n'est plus la communauté, c'est la propriété individuelle, mais soumise à l'État.

Platon renonce aussi à la communauté de la famille et permet le mariage. Ce n'est pas le choix libre et l'inclination naturelle qui décidera les unions, c'est l'intérêt de l'État qui doit y présider et on conduira, sinon par la contrainte, du moins par la persuasion de l'autorité, les citoyens à faire les mariages les plus favorables à la communauté. C'est par l'union des qualités douces avec les qualités fortes qu'on arrivera à former des citoyens bien équilibrés d'esprit et de santé. « Les humeurs doivent être mêlées dans un État comme les liqueurs dans une coupe, où le vin versé seul pétille et bouillonne, tandis que corrigé par le mélange d'une autre divinité sobre, il devient, par cette heureuse alliance un breuvage sain et modéré[1]. »

Les relations entre époux sont soumises à des restrictions et il s'en faut de beaucoup que la *vie privée soit murée,* comme on l'a dit plus tard. Comme la propriété, la famille est subordonnée à l'État et gouvernée par la loi. Platon dit formellement que « c'est une erreur de penser qu'il suffit

[1] La *République* est restée son idéal. « L'État que nous avons entrepris de fonder sera très peu éloigné de cet exemplaire immortel, si l'exécution répond au projet, et on doit le mettre le second. Pour le troisième, nous en exposerons le plan, si Dieu nous le permet. » (*Lois,* liv. V^e^.)

Dans son *argument* du *Traité des lois,* M. Cousin se demande, après plusieurs autres érudits, quel était le troisième traité dont parle Platon : « Quel est le troisième État, inférieur aux deux premiers, et dont il promet plus tard d'exposer le plan, si Dieu le lui permet? La mort a empêché Platon de parcourir le cercle entier de ses travaux politiques, et l'ouvrage qui devait achever la trilogie sociale qu'il avait entreprise est resté dans sa pensée, sans laisser aucune autre trace que celle que nous venons de relever. Boeckh croit que le livre IV, ch. I, § 1er de la *Politique* d'Aristote fait allusion à ce troisième État qui serait le plus parfait, non pas d'une manière générale, mais dans telle hypothèse donnée, avec telle ou telle condition qu'il plaira de supporter. — Cette interprétation est contestée par Cousin et, d'ailleurs, elle ne nous apprend rien sur cette partie de l'œuvre politique de Platon.

que les lois règlent les actions dans leurs rapports avec l'ordre public sans descendre, à moins de nécessité, jusque dans la famille; qu'on doit laisser à chacun une liberté parfaite de vivre journalière; qu'il n'est pas besoin que tout soit soumis à des règlements, et de croire qu'en abandonnant ainsi les citoyens à eux-mêmes dans les actions privées, ils n'en seront pas pour cela moins exacts observateurs des lois dans l'ordre public. » Aussi les magistrats doivent-ils avoir le droit d'intervenir dans les relations les plus secrètes et les plus intimes des époux.

On peut juger par la *République* et la *Politique* que Platon ne croit pas à l'excellence des lois et règlements. Ce sont pour lui des règles invariables et inflexibles qui se prêtent mal à une action politique simple et appropriée soit aux circonstances soit aux hommes. Un philosophe-roi ou un roi philosophe, assez éclairé pour agir suivant les cas et modifier la règle en tenant compte de toutes les variétés de situation, voilà ce qui conviendrait au gouvernement des hommes. Mais Platon a été conduit par la puissance des faits à penser que des lois sont nécessaires, soit parce qu'il est impossible de trouver ce souverain éclairé et juste, soit parce que les hommes aiment mieux, à cause de leur imperfection, être soumis à une règle même inflexible et quelquefois gênante, que de subir la volonté d'un homme fût-il le plus raisonnable. Il admet donc les lois écrites, mais encore ici, il montre son attachement à sa première idée en accordant la préférence aux lois non écrites, mœurs, usages, coutumes, traditions que le législateur doit protéger, car elles sont le lien des gouvernements. Ces mœurs et traditions ont, sur les lois écrites, l'avantage d'être consacrées par le temps et de s'être pliées aux habitudes des citoyens. « Le changement, dit-il, est ce qu'il y a de plus dangereux en toutes choses, et dans les saisons, et dans les vents, et dans le régime du corps et dans le régime des États. »

Ces changements cependant ne tarderaient pas à se produire si, pour les arrêter, on n'employait pas des moyens préservatifs; car tout se décompose et passe quand on laisse agir le besoin de changer qui pousse les hommes. C'est par l'éducation qu'on préviendra l'altération des lois et des mœurs. Dans les *Lois* comme dans la *République* il aboutit à l'éducation pour couronnement et dernier mot de sa politique. Pensée profonde dont la politique d'expédients peut se railler mais qu'ont suivie tous les hommes d'État qui ont eu le temps de réaliser de longs desseins et de fonder des institutions durables. Pensée profonde qu'ont adoptée les ministres des grandes religions parce qu'ils y ont vu le moyen le plus sûr d'établir leur autorité sur les âmes, sur les esprits et sur les cœurs.

Après ces propositions générales, Platon aborde la question de la forme de l'État; car il faut bien que la réalisation de ces vérités générales soit confiée à des hommes. Qui cherchera les sages dignes de faire exécuter les lois et de commander aux autres? Platon les fait désigner *par l'élection* suivant le système de Solon qui accordait la prépondérance aux classes supérieures, tout en faisant leur part aux classes inférieures. Trente-sept gardiens de la loi sont chargés du pouvoir exécutif; les deux plus anciens parmi eux forment un conseil suprême qui est le vrai conservateur de l'État. Il se réunit avant le jour comme pour être plus étranger à toutes les passions; ses membres sont versés dans toutes les sciences et connaissent le véritable but de la politique. De l'élection sortent aussi un corps délibérant de 360 membres et un pouvoir judiciaire à trois degrés; enfin un intendant de l'éducation choisi avec le plus grand soin parmi les gardiens de la loi. On voit que Platon revient à ses premières idées et qu'après avoir fait des concessions aux nécessités contingentes, il ne se départ pas des deux grandes idées qu'il avait exposées avec complaisance dans sa *Poli-*

tique et sa *République*, le gouvernement par la philosophie et par l'éducation.

Ce qui étonne c'est qu'après avoir montré de l'aversion pour la démocratie, après avoir mis à nu les vices de ce régime, il en vienne a faire sortir de l'élection les grandes magistratures de l'État. C'est une concession à l'influence du milieu où il vivait; car il est impossible, même à l'esprit le plus libre, de se soustraire absolument à l'action de son temps[1].

Platon, dans les *Lois*, distingue deux espèces de constitutions-mères, la monarchie et la démocratie; chacune repose sur un principe différent mais légitime, l'une sur l'autorité, l'autre sur la liberté. Il convient qu'aucune ne pousse son principe à ses dernières conséquences; il faut même que chacune fasse quelques sacrifices au principe contraire : « Si, au lieu de donner à une chose ce qui lui suffit, on va beaucoup au delà; si, par exemple on donne à un vaisseau de trop grandes voiles, au corps trop de nourriture, à l'âme trop d'autorité, tout se perd; le corps devient malade par excès d'embonpoint; l'âme tombe dans l'Injustice fille de la Licence. Que veux-je dire par là? N'est-ce point ceci? Qu'il n'est point d'âme humaine qui soit capable, jeune et n'ayant de compte à rendre à personne, de soutenir le poids du souverain pouvoir. »

Les théories politiques de Platon furent attaquées par ses contemporains, et depuis l'antiquité jusqu'à nos jours la critique n'a pas cessé de les combattre. La communauté des biens

[1] L'élection n'était pas, dans l'antiquité, considérée comme l'institution démocratique par excellence. C'est le tirage au sort qui a surtout ce caractère, et c'est par cette pratique aveugle que l'égalité était réalisée. L'élection est un choix; elle implique une préférence pour le meilleur et le plus digne. C'est une présomption de mérite et une espèce d'aristocratie. Aussi Platon, en établissant l'élection, prenait-il une espèce de moyen terme entre la monarchie et la démocratie telle qu'elle était comprise dans plusieurs Républiques grecques.

et des femmes a tellement absorbé l'attention que l'ensemble a été jugé par cette partie. Ces erreurs cependant reparaissent à toutes les époques, quelquefois sous la protection des plus grands noms; elles sont encore aujourd'hui la lueur d'espérance des ouvriers qui, en travaillant, rêvent une condition meilleure; elles attirent même les esprits les plus élevés. Le rêve platonicien est encore le rêve de ceux qui souffrent et peinent; c'est une erreur assurément, mais l'erreur où ce grand esprit s'est égaré il y a des siècles n'est pas encore abandonnée et les chercheurs du bonheur social y reviennent sans cesse. A côté de cette idée fausse que d'aperçus profonds et de vues claires! quelle haute conception de la politique et de l'État! C'est Platon qui, avec les plus riches développements, nous explique la mission de la politique. Elle doit se proposer de rendre les citoyens vertueux. Le bien-être, les armes, les arsenaux, les aliments correspondent à la partie inférieure de nos besoins, et il ne faut pas que l'homme d'État sacrifie à ces choses secondaires ce qu'il doit se proposer avant tout, c'est-à-dire la formation et l'éducation de l'homme. Le développement des richesses ne donne que le bien-être, tandis que la vertu conduit au bonheur par l'équilibre des facultés, la modération et la justice. Car, chose digne de remarque, ce penseur dont l'imagination était si belle et si ardente concluait à la modération de l'homme et du gouvernement. La modération, que les modernes considèrent comme un signe de médiocrité, était l'idéal moral et politique du divin Platon, du philosophe qui fut le modèle le plus éclatant de l'union dans le même esprit de l'imagination et de la profondeur[1].

[1] « L'État tel que le comprend Platon, dit M. Barthélemy Saint-Hilaire, est une association spontanée d'êtres égaux et libres, mettant en commun leur travail et leur intelligence, cultivant tous ensemble les semences divines que renferme l'âme de l'homme, unis entr'eux par des liens de frères, obéissant pour que l'ordre subsiste dans la cité, aux magistrats éclairés, bien-

C'est surtout sur les moyens de réaliser le but de l'État que Platon s'est trompé; il a accordé à la puissance collective une prépondérance trop marquée. Mais cette erreur fut plutôt celle de son temps que la sienne; nous verrons que ses adversaires ne l'évitèrent pas[1] et qu'Aristote lui-même, après avoir vivement critiqué la *République* de Platon, tombe dans l'erreur commune aux hommes et aux sociétés de son temps sur le rôle de l'État.

La communauté des femmes et celle des biens ne sont pas, comme on l'a dit, tournées en ridicule dans la *Politique* d'Aristote; elles y ont l'honneur d'une discussion sérieuse.

veillants et sévères qu'ils se sont donnés, soumis aux « lois qui ne sont que les préceptes de la raison même, » formés par une éducation vigilante à toutes les vertus, à toutes les sciences et passant une vie sainte sous l'œil des dieux. » (Préface de la *Politique* d'Aristote.) M. Barthélemy Saint-Hilaire après avoir parlé des erreurs où tomba Platon ajoute : « Toutes ces théories ont été réfutées, il y a vingt-deux siècles, par Aristote et elles ont succombé dès lors sous ces critiques. Plus tard, elles devaient se reproduire encore plus d'une fois avec tout autant de fausseté et avec la grâce platonicienne de moins. » — « Il est utile d'ajouter que les erreurs des philosophes, comme les erreurs de toutes les grandes âmes, viennent de l'exagération d'excellents principes; elles ne naissent que de l'excès de bien. S'il veut la communauté des terres, des femmes, des enfants, c'est pour établir d'autant plus solidement l'unité civile; la fraternité des citoyens lui semble un avantage si considérable qu'il voudrait de la cité ne faire qu'une famille et, s'il pouvait, un grand individu; il immole la nature elle-même qu'il méconnaît pour sauver l'État. S'il veut détruire la propriété, c'est surtout pour les guerriers qui ne possèdent rien en propre, et qui n'ayant pour tout bien que l'insatiable amour de la vertu et de la patrie, dépendront étroitement du reste des citoyens et ne deviendront jamais les tyrans de ceux qu'ils doivent défendre. »

[1] M. Paul Janet, dans son *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la philosophie morale*, porte le jugement suivant de la morale et de la politique de Platon : « Platon donne une très grande prépondérance à l'État. C'est l'État qui fixe les parts de propriété; c'est l'État qui fait les mariages et qui les surveille; c'est l'État qui détermine les lois de la poésie et de la musique et qui veille à leur conservation; c'est l'État qui règle le culte que l'on doit aux dieux. L'État est toujours le souverain maître et s'il laisse quelque chose à l'individu, ce n'est pas par respect pour ses droits, c'est par complaisance pour sa faiblesse. Chose étrange! Platon, disciple de Socrate, et qui a écrit

« Cette communauté de femmes, dit-il, et des enfants, donnerait un résultat opposé à une bonne législation et au but que Socrate s'est proposé. On regarde l'amitié comme le bien le plus précieux pour une cité, puisqu'elle en éloigne les divisions et la discorde : n'est-ce pas l'amitié qui est le lien de cette unité politique si recommandée par Socrate? Lui-même, dans ses *Dialogues érotiques*, ne dit-il pas, par la bouche d'Aristophane, que deux amants, dans le transport de la volupté, brûlent de s'identifier et de ne faire qu'un; d'où il suit que l'un et l'autre ou au moins l'un des deux serait complètement effacé. Au contraire, l'amitié, dans la

son Apologie, n'a eu aucun sentiment de ce conflit de la conscience et de l'État, qui est si frappant dans l'*Apologie* elle-même. Il a cru qu'il suffisait de changer un État injuste en un État juste, pour qu'il eût droit à tout, sans penser qu'un État juste est celui qui ne peut pas tout et qui accorde à chacun ce qui lui est dû.

« En résumé, Platon est un moraliste plus qu'un politique. Le principe de sa morale est vrai; c'est que l'idée du bien, ou Dieu, est la fin suprême des actions humaines. Le principe de sa politique est faux, c'est que l'État est le maître absolu des citoyens. On fera bien peu de progrès sur sa morale, si ce n'est dans les applications et dans les méthodes. Mais sa politique est l'opposé de la véritable politique. Son idéal moral est encore le nôtre; son idéal politique est l'image immobile d'une société éteinte et disparue. Comment a-t-il pu être si grand en morale et se tromper à ce point en politique? C'est qu'il a confondu ces deux sciences et n'a vu dans l'une que l'application de l'autre : aussi la politique est elle encore à créer après lui. » (T. I, p. 95.) A ce jugement sévère nous préférons celui que le même écrivain a porté un peu plus haut sur les *Lois* : « L'État, dit-il, a quelque chose de plus vivant, dans les *Lois*, que dans la *République;* l'individu y est plus respecté; la propriété n'y est pas supprimée; la famille subsiste; les castes sont devenues des classes mobiles, séparées seulement par degré de la fortune; l'élection populaire, la responsabilité des magistrats sont le signe d'une plus grande part faite à la liberté; enfin on trouve dans les *Lois* un premier germe de cette théorie des gouvernements mixtes et de la pondération des pouvoirs, qui, passant de Platon à Aristote, d'Aristote à Polybe et à Cicéron, de Pobyle à Machiavel et à la plupart des écrivains politiques du XVIe siècle, et enfin au plus grand publiciste des temps modernes, je veux dire Montesquieu, est devenue une des doctrines favorites du libéralisme modéré. »

République de Platon, est comme une parcelle de matière douce délayée dans beaucoup d'eau, produisant un mélange insipide[1]. Les noms de père et de fils n'y rappellent que des sentiments vagues, puisqu'on s'y attache surtout à dispenser réciproquement les pères, les enfants et les frères des affections les plus légitimes. Quel principe rend l'homme aimant et soigneux? C'est lorsqu'il trouve un objet aimable et qu'il le possède exclusivement. Or, tendresse et doux soins sont nécessairement inconnus dans la communauté universelle de Platon. »

Aristote fait une objection semblable contre la communauté des biens; il s'attache à démontrer que la propriété individuelle ne repose pas sur l'égoïsme, mais sur l'amour légitime de nous-mêmes et de nos semblables. « N'est-il pas vrai, dit-il, qu'on ressent un plaisir inexprimable, lorsqu'on peut se dire : ceci est à moi? Ce n'est pas une illusion que l'amour de nous-mêmes; ce sentiment est tout naturel. L'égoïsme, voilà le genre d'amour qui est justement décrié, parce qu'il n'est pas l'amour de soi, mais une passion désordonnée de soi, passion funeste qui entraîne l'avare vers son argent, et tous les hommes vers l'objet de leurs désirs. Est-il encore un plaisir plus pur que de secourir ses semblables et de répandre des bienfaits dans le sein de ses amis, de ses compagnons, de ses hôtes? L'homme qui a des propriétés peut seul connaître cette jouissance. Ils en ignorent le prix, ceux qui ordonnent la communauté des biens pour donner plus d'unité à l'État. Ils font plus; ils ôtent à l'homme l'exercice de deux vertus. Quel devoir sacré l'oblige à respecter une femme qui n'est pas la sienne? Ils le privent donc de la tempérance. La générosité consiste dans le noble emploi de sa fortune. Quel moyen lui laissent-ils de développer ce beau sentiment? Ils lui enlèvent donc encore la libéralité[2]. »

[1] Ὥσπερ γὰρ μικρὸν γλυκὺ εἰς πολὺ ὕδωρ μιχθὲν ἀναίσθητον ποιεῖ κρᾶσιν.

[2] Liv. II, ch. II. Ἔτι δὲ καὶ πρὸς ἡδονὴν ἀμύθητον ὅσον διαφέρει τὸ νομίζειν ἴδιόν τι.

On a dit d'Aristote qu'il avait affirmé la propriété individuelle mais qu'il ne l'avait pas démontrée. Ne l'a-t-il pas appuyée sur la nature humaine? N'en a-t-il pas fait la continuation de notre personne et n'en a-t-il pas cherché la base dans les facultés même de l'homme? Il ne pouvait pas, devançant les philosophes modernes, l'appuyer sur le travail et dire que l'homme la créait par son activité. Cette idée ne pouvait pas naître dans l'esprit d'un philosophe grec parce qu'il ne voyait autour de lui que le travail des esclaves. Comment auraient-ils pu faire de la propriété le prix du travail dans une société où travailler était faire œuvre servile? En légitimant la propriété comme condition de l'exercice de nos facultés, ou, comme l'a dit M. Cousin, comme le théâtre de notre liberté, Aristote a donné de la propriété la démonstration la plus profonde qui fût possible de son temps; si on les compare, il est facile de voir que cette démonstration est plus sûre que celle qui considère la propriété comme la rémunération du travail de l'homme[1].

Il est difficile aux esprits les plus vigoureux de se soustraire entièrement à l'influence de leur milieu et de leur temps. On trouve une seconde preuve de cette vérité dans une autre critique qui a plus justement été adressée à la *Politique* d'Aristote. Après avoir attaqué l'absorption par la communauté, il n'a cependant pas fait à l'individu sa part légitime et il a donné à l'État des droits et des pouvoirs excessifs. C'est par l'éducation, suivant l'opinion très répandue dans l'antiquité parmi les philosophes et les

[1] « La personne est inviolable non seulement dans le sanctuaire intime de la conscience, mais dans toutes ses manifestations légitimes, dans ses actes, dans les produits de ses actes, et même dans les instruments qu'elle fait siens en s'en servant. — Là est le fondement de la sainteté de la propriété. La première propriété, c'est la personne. Toutes les autres propriétés dérivent de celle-là. Pensez-y bien, ce n'est pas la propriété en elle-même qui a des droits, c'est le propriétaire, c'est la personne qui lui imprime, avec son caractère, son droit et son titre « (Cousin, *Le vrai, le beau et le bien*, p. 356).

hommes politiques, que l'État peut se maintenir, que les révolutions sont évitées, que le plus grand nombre de citoyens est intéressé à la conservation de la chose publique. Aussi Aristote veut-il que l'éducation soit au pouvoir de l'État afin d'échapper aux caprices ou aux variétés de l'éducation domestique et de donner la même direction à tous les membres de la cité. Comme Platon, il attache à l'éducation une importance politique de premier ordre; ils n'indiquent même, ni l'un ni l'autre, aucun autre moyen pratique de réaliser leurs principes de gouvernement. Or ces principes risqueraient de n'être pas suivis s'ils n'étaient inculqués à tous les esprits par une éducation uniforme et de nature à faire sur les esprits une impression profonde.

Aristote pense qu'il faut appeler tous les citoyens à partager la puissance; mais ce suffrage universel, bien que limité aux hommes libres, ne doit être appelé à se prononcer que sur la marche générale de affaires. Les fonctions spéciales et temporaires n'appartiennent pas à tous; le citoyen ne doit, à ce titre, être appelé qu'aux fonctions générales, telles que celles de juge et de membre des assemblées publiques. Aristote veut que là où la démocratie domine, le peuple ait la sagesse d'appeler aux plus grands honneurs les hommes de la classe riche, et que si l'oligarchie gouverne, elle associe au pouvoir des hommes sans fortune, qu'elle abaisse le cens, qu'elle prononce l'amende contre les riches qui ne se rendent pas à l'assemblée, qu'elle accorde une indemnité aux pauvres pour les y attirer. En d'autres termes, il recommande aux hommes politiques de combiner le principe de leur régime avec le principe du régime opposé, en vue de tempérer la liberté par d'autres éléments que par la fortune. Mais comment obtenir cet équilibre? Les aristocraties oligarchiques sont trop portées à dédaigner les pauvres et cette modération dans l'exercice du pouvoir, quelque raisonnable qu'elle soit, ne peut pas être

attendue de familles trop confiantes dans leurs richesses. Il ne faut pas espérer, d'un autre côté, que la démocratie n'aille pas jusqu'à l'extrême de sa puissance.

C'est dans la classe moyenne (οἱ μέσοι) qu'on peut trouver ce juste tempérament parce qu'elle n'a ni l'enivrement de la fortune, ni la dépendance de la pauvreté. C'est dans ce milieu qu'il faut chercher ceux qui seront chargés des grandes fonctions de la cité. Mais comment obtenir tant de réserve et de sagesse? Comment surtout l'obtenir si tous les citoyens, quelle que soit leur fortune, quel que soit leur cens, doivent être appelés à faire partie des assemblées publiques et prendre part aux jugements? Cette classe moyenne n'était pas nombreuse dans les cités grecques; car elle est dans les sociétés modernes formée par le travail et dans l'antiquité le travail était fait par des esclaves. Aussi Aristote avait-il été obligé de recourir, comme l'avait fait Platon, à l'influence de l'éducation et pour lui assurer une action décisive, vraiment politique, il avait attribué à l'État l'éducation des citoyens. C'est grâce à l'éducation, disait-il, que les révolutions seront évitées. Aussi faut-il que les citoyens soient instruits des causes qui produisent ces bouleversements et c'est par les développements de son système sur l'éducation qu'Aristote est conduit à décrire les révolutions et leurs causes. Platon avait lui aussi décrit ces mouvements; mais l'esquisse qu'il en avait tracée dans la *République* devient un tableau achevé dans la *Politique* d'Aristote. Rien n'a été écrit de comparable à cet immortel chapitre[1] et même aujourd'hui, après tant de siècles et d'événements, on ne pourrait rien ajouter, on n'a rien ajouté à cette description. Aussi M. Paul Janet a-t-il pu dire que « sa théorie des révolutions est la plus sa-

[1] Tout le livre V. Aristote recherche quelles sont les causes de ruines du gouvernement (τίνες ἑκάστης πολιτείας φθοραί) et les moyens de salut communs à tous ou spéciaux à chacun (ἔτι δ'εἰ σωτηρίαι τινὲς καὶ κοινῇ καὶ χωρὶς ἑκάστης εἰσιν).

vante, la plus complète et encore aujourd'hui la plus neuve que puisse présenter la science politique[1]. »

LIII.

Histoire de l'État. — Stoïciens. — Cicéron.

C'est l'honneur des stoïciens de s'être élevés de la notion du citoyen jusqu'à l'idée supérieure de l'homme, et d'avoir placé au-dessus de l'État régi par des lois positives la raison, le droit, la justice. C'était la condamnation de l'esclavage dont Aristote avait demandé la justification à des inégalités naturelles qui pouvaient ne pas exister, qui souvent se rencontraient inversement chez le maître, qui étaient même inconciliables avec la principale source de la servitude; car la guerre, qui dans l'antiquité était la première cause de l'esclavage, pouvait réduire à ce triste état des vaincus habitués à la liberté jusqu'au moment de leur défaite[2]. Une doctrine ne pouvait pas avoir pour effet d'imposer silence à l'intérêt personnel et de changer brusquement les institutions; aussi l'esclavage dura longtemps malgré la propagation des idées stoïciennes. Mais lorsqu'il fut reconnu que la puissance du maître sur l'esclave était, contrairement à l'opinion d'Aristote, une puissance contre nature, elle s'adoucit peu à peu et se transforma profondément sous l'action des doctrines stoïciennes et du christianisme[3].

[1] *Histoire de la philosophie morale*, t. I, p. 174.

[2] D'après Diogène de Laerte (liv. VII, 1), Zénon aurait dit : « Il y a un esclavage qui vient de la conquête et un autre qui résulte de la vente; à l'un et à l'autre correspond le droit du maître et ce droit est mauvais. »

[3] V. le mémoire de M. Troplong, *Influence du christianisme sur la légis-*

L'homme au-dessus du citoyen, l'humanité au-dessus de la cité conduisirent les disciples du Portique à la conception d'un droit naturel, supérieur à la loi positive quand il n'était pas d'accord avec elle. C'est l'idée que Cicéron mit en œuvre avec les plus riches développements dans ses traités *de Legibus* et *de Officiis*[1], que Marc-Aurèle adopta dans ses *Pensées*[2] comme Épictète d'après le *Manuel d'Arrien*[3]. Ces idées passèrent dans les écrits des jurisconsultes romains qui placèrent en tête de l'exposé des lois sur l'esclavage la définition stoïcienne : « *Institutio juris gentium quà quis alieno dominio* CONTRA NATURAM *subjicitur.* »

Au point de vue politique, on retrouve à Rome la prédominance de l'État. Il existe cependant entre la notion de l'État telle que les Grecs la comprennent et l'opinion que les Romains s'en étaient formée une nuance qui est digne de remarque. Tandis qu'à Sparte et à Athènes c'était le droit de l'État d'exiger le sacrifice de l'individu, on considérait à Rome comme un acte d'héroïsme digne d'admiration le dévouement de Decius et d'Horatius Coclès. Le Romain se dévouait par devoir au salut de la République; le citoyen de Sparte ou d'Athènes était subordonné par les institutions au salut ou à l'intérêt de la chose publique; le Romain est

lation. — M. Paul Janet fait remarquer la différence qui distingue la société antique de la société romaine sous l'empire. « La société antique reposait sur deux principes : la liberté politique, l'esclavage civil. Aristote, dans sa *Politique*, avait réduit le problème à ces deux termes. Les jurisconsultes semblent l'avoir renversé. A la liberté politique, ils substituent la doctrine du pouvoir absolu et à l'esclavage civil ils semblent vouloir opposer, en principe du moins, l'égalité naturelle. Quel sujet de méditation! La liberté et l'égalité paraissent deux poids contraires qui ne peuvent réussir à se faire équilibre et dont l'un ne peut monter sans que l'autre s'abaisse » (*Histoire de la philosophie morale et politique*, t. I, p. 204).

[1] Cicéron, *de Legibus*, surtout le livre premier.

[2] Marc-Aurèle, traduction de M. Barthélemy Saint-Hilaire.

[3] Epictète, *Manuel d'Arrien*, traduit par Dacier (1715) et par Pillot (1814).

l'homme du devoir stoïque, le Grec est celui du sacrifice nécessaire.

Une autre différence tient à ce que la notion de l'État n'est pas à Rome, comme elle l'était dans les Républiques grecques, bornée à la cité. Rome fut un centre d'attraction et d'expansion qui, après avoir conquis l'Italie, voulut soumettre le monde à sa domination. C'est la première tentative d'État universel que nous offre l'histoire. Il semble même que cet agrandissement de la conception de l'État aurait dû inspirer quelque ouvrage philosophique sur la politique de Rome et sur sa constitution. C'est un Grec, c'est Polybe, qui le premier, a fait l'analyse de cette organisation telle qu'elle était à l'époque des guerres puniques, et Cicéron n'a guère fait que traduire dans sa *République* les observations de l'historien grec.

Polybe et Cicéron distinguent, comme Aristote, trois espèces de gouvernements et trois corruptions de ces régimes, la monarchie et sa corruption la tyrannie, l'aristocratie et sa corruption l'oligarchie, la démocratie et sa corruption la démagogie ou l'ochlocratie. Pour prévenir l'altération il faut, d'après Polybe, les combiner de manière à faire représenter chaque élément et à les modérer l'un par l'autre. Polybe démontre aussi que cette pondération a été réalisée dans la constitution romaine; car il considère le pouvoir des consuls comme monarchique; le Sénat est une aristocratie et le peuple s'y est fait une place importante par l'institution des tribuns. Les consuls ont, à la guerre, un pouvoir absolu; pendant la paix ils commandent à tous les magistrats, président le Sénat, convoquent les assemblées populaires et préparent les sénatus-consultes. Leur puissance cependant est partagée et n'est que temporaire; sa durée est même très courte. Le Sénat peut les arrêter au milieu de leurs entreprises les plus avancées et le privilège de décerner le triomphe est aussi un puissant moyen d'action. C'est le Sénat qui dis-

pose des deniers et de la direction des travaux publics. Le peuple enfin, par le droit de condamner à mort qui lui appartient exclusivement, par le droit de ratifier des lois et surtout par le *vote* des tribuns a une part considérable dans la constitution. Cette part, il l'a conquise peu à peu si bien qu'on a pu, pour caractériser la constitution romaine, dire avec raison qu'elle avait été « *la transformation de l'aristocratie en démocratie*[1]. »

LIV.

Histoire de l'État. — Saint Thomas.

L'autorité d'Aristote fut, pendant le moyen âge, plus grande qu'elle n'avait été dans son temps et dans son pays;

[1] M. Paul Janet. — M. Janet a contesté l'observation de Polybe sur le caractère mixte de la constitution romaine. La monarchie, dit-il, dans le sens vrai de ce mot, n'y est nullement représentée; sans doute l'unité de direction est assurée par les consuls; mais une magistrature annuelle n'est pas une monarchie, à moins qu'on ne veuille donner ce nom aux républiques Suisse et des États-Unis, parce qu'à leur tête sont des présidents qui assurent l'unité de direction. « Enfin, dit-il, pour emprunter à un politique célèbre du XVIe siècle (Bodin) une pensée qui nous paraît juste, ce ne sont pas les *formes* de gouvernement qu'il faut concilier, mais leurs principes : l'unité d'action qui est propre à la monarchie, la supériorité du mérite qui est propre à l'aristocratie, la liberté politique et l'égalité civile, caractères propres à la démocratie » (*Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*). Certainement ce qui importe avant tout c'est la conciliation des principes; mais le moyen le plus sûr de donner à chaque principe la part qu'il doit avoir n'est-il pas de lui donner sa forme naturelle? Le pouvoir absolu des Césars ne se donnait-il pas une origine démocratique, n'était-il pas tiré de la loi *Regia* et du consentement du peuple, n'était-il pas le triomphe du parti populaire? Cette altération du principe démocratique par le changement de la forme pourrait avoir une altération correspondante dans le changement de la forme appliqué à l'élément monarchique ou à l'élément aristocratique.

il fut adopté par l'Église, dont les docteurs répétèrent ses doctrines; on les vit rarement s'écarter de la philosophie du Stagyrite, encore moins les contredire. On les retrouve dans la *Somme* de saint Thomas qui ne les combat pas, même quand il serait porté à les restreindre au moins dans les motifs. La question de l'esclavage met bien en relief l'autorité qu'avait le philosophe grec sur l'esprit du grand théologien. On n'a pas oublié que d'après Aristote l'esclave est fait pour servir comme le maître est fait pour commander, non-seulement par l'effet de leur situation réciproque, mais par suite d'une infériorité ou d'une supériorité native. Cette explication n'est guère admissible pour un chrétien et cependant saint Thomas, lorsqu'il commente le chapitre où Aristote traite de l'esclavage, expose la théorie fondée sur la différence de nature sans l'accompagner d'aucune critique ni réserve. Sans doute l'esclavage s'est adouci, transformé même sous l'influence du christianisme; mais il subsiste encore, sous une forme atténuée, dans le servage et rien ne fait pressentir qu'il disparaîtra. L'Église a surtout agi sur le maître en lui faisant comprendre quels sont ses devoirs envers l'esclave ou le serf; mais les droits de l'esclave n'ont pas été reconnus et c'est la mansuétude du propriétaire qui a fait des progrès. « Absolument parlant, dit saint Thomas, il n'y a pas de raison naturelle pour que l'un soit plutôt esclave qu'un autre; mais cela peut avoir pour raison l'utilité qui en résulte, par exemple il peut être utile au plus faible d'être gouverné et aidé par le plus sage. »

Saint Thomas admet aussi la propriété individuelle, comme Aristote, et cherche à mettre d'accord cette opinion avec la communauté qui, selon plusieurs Pères de l'Église, existait entre les hommes en vertu du droit naturel. Cette conciliation pour saint Thomas consiste dans la distinction entre le droit naturel et la loi humaine. Sans doute le droit naturel n'établit pas la division des propriétés, mais il n'y

est pas opposé; il existe, avant tout partage, une sorte de communauté abstraite, négative, par laquelle tous les hommes sont appelés aux avantages de la possession ou de la culture; mais la loi humaine a pu, pour l'utilité de tous et de chacun, établir les possessions divisées. La propriété individuelle n'est donc pas contraire au droit naturel, mais elle s'y ajoute par un fait d'invention humaine (*per adinventionem rationis humanæ*[1]).

Au point de vue politique, saint Thomas ne s'éloigne pas de la doctrine d'Aristote. Après avoir dit que la constitution du pouvoir est de droit humain, il recherche quel est l'élément essentiel de la souveraineté et se demande à qui elle appartient. C'est le pouvoir de faire des lois qui est l'attribut fondamental de la souveraineté et il appartient soit à la multitude tout entière, soit à celui qui la représente (*vel totum multitudinis, vel alicujus gerentis vicem*). Rappelons ici qu'Aristote, après avoir pesé les différents systèmes, avait conclu qu'il était préférable d'intéresser tout le monde à l'exercice du pouvoir et ce motif est reproduit par saint Thomas, presque traduit : « *ut omnes aliquam partem habeant in principatu.* » Cette participation de tous à la puissance publique leur paraît être une garantie d'ordre et de paix.

En ce qui concerne la forme de l'État, saint Thomas se prononce aussi, avec les écrivains de l'antiquité, pour cette

[1] Est-ce à dire que la propriété industrielle est une création arbitraire de la loi humaine? La propriété individuelle ayant réalisé un progrès toutes les fois qu'elle a été substituée à la propriété collective, on peut en conclure qu'elle a son principe dans la nature de l'homme et qu'elle n'est pas une création arbitraire du législateur humain. Mais il n'est pas moins vrai qu'elle a été établie parce que la raison de l'homme a reconnu qu'elle a une utilité supérieure à celle de la propriété collective. Aussi avons-nous toujours pensé que pour démontrer le droit de propriété individuelle, il faut commencer par prouver son utilité ou supériorité sur la propriété collective. C'est ce que nous avons fait dans notre *Cours d'économie politique*, t. I.

combinaison mixte qui consiste à modérer un principe par son alliage avec les autres, la monarchie, l'aristocratie et la démocratie. Un chef élu et désigné pour sa vertu et son intelligence; au-dessous, les grands tirant aussi leur élévation de leur mérite; et, enfin, la multitude qui choisit et des rangs de laquelle sont tirés les élus.

Mais comment la souveraineté sera-t-elle exercée? Le pouvoir sera-t-il royal, c'est-à-dire absolu ou politique, c'est-à-dire exercé conformément aux lois? — Comme Platon dans son premier ouvrage, saint Thomas préfère le pouvoir royal, parce qu'il est plus souple et peut s'accommoder aux hommes et aux circonstances; la loi, au contraire, est une règle inflexible dont l'application n'est pas toujours conforme à la justice. Mais par pouvoir royal, il entend celui qui s'exerce dans l'intérêt général et a pour but le bien de tous. Le pouvoir royal est absolu, mais point arbitraire; c'est ce qui le distingue du pouvoir tyrannique.

Le pouvoir tyrannique est-il légitime? Lui doit-on obéissance et faut-il le comprendre dans la parole évangélique : *Omnis potestas a Deo?* Saint Thomas incline à penser que cette puissance n'est pas légitime et qu'obéissance ne lui est pas due. Si le pouvoir s'établit par violence, les sujets ne sont pas tenus d'obéir à ce pouvoir de fait, et ils peuvent le rejeter quand ils en ont le moyen et la force. Le pouvoir usurpé peut cependant devenir légitime si le consentement des sujets ou l'investiture par un supérieur en purgent le vice. Lorsqu'un pouvoir régulièrement fondé ordonne à ses sujets un acte contraire à la vertu ou à la conscience, la désobéissance n'est pas seulement un droit, elle est aussi un devoir. S'il excède ses droits, par exemple, en levant un impôt qui ne lui est pas dû, la résistance est un droit, mais elle n'est pas un devoir.

On retrouve l'influence d'Aristote dans presque tous les écrits qui traitent des matières politiques pendant le moyen

le Pape, souverain spirituel, pouvait priver les princes, comme les plus humbles de leurs sujets, de la communion avec l'Église. Comment s'opérait le passage du spirituel au temporel, et sur quoi s'appuyait la prétention sacerdotale? Les princes avaient eux-mêmes demandé au chef de l'Église ou à ses représentants le couronnement ou la présence au couronnement. Le Sacerdoce croyait pouvoir retirer à ce pouvoir qu'il avait consacré l'autorité dont il usait contre la Religion ou l'Église.

LV.

Histoire de l'État. — Renaissance. — Machiavel.

La Renaissance mit fin à la domination d'Aristote et termina le moyen âge. L'esprit humain s'élança dans toutes les directions de la culture intellectuelle, de l'étude des sciences et des lettres, à la suite des grands hommes de la Grèce et de Rome dont les écrits venaient d'être retrouvés et l'influence générale de l'antiquité remplaça l'autorité exclusive du Stagyrite. Aussi retrouve-t-on dans les ouvrages qui sortirent de ce mouvement presque toutes les idées qu'avaient défendues les philosophes anciens. Au point de vue qui nous occupe spécialement, les écrivains du seizième siècle, comme Platon, comme Aristote, comme tant d'autres sacrifient l'individu à l'État. C'est l'opinion de Machiavel, de Sarpi (Fra-Paolo Sarpi), de Gabriel Naudé et de la plupart de leurs contemporains. La Renaissance fut-elle donc une imitation de l'antiquité, sans originalité, sans caractère propre? La violence des événements et des mœurs du seizième siècle donne aux doctrines une physionomie nouvelle et aux écrits une couleur qui les dis-

tinguait profondément de tout ce qui avait précédé. Machiavel pour démontrer l'excellence de l'État, donne à son idée des développements qui auraient étonné les philosophes de la Grèce. Au milieu des révolutions qui, à cette époque et surtout en Italie, faisaient passer le pouvoir d'une famille à une autre et renversaient le lendemain ce qu'elles avaient édifié la veille, la grande question était de savoir par quels moyens on se maintiendrait et comment on substituerait à un succès éphémère une institution durable. Arrière donc les scrupules qui nous arrêtent dans la vie privée; que sont ces obstacles pour l'homme d'État, pour le prince, dont le premier devoir est de réussir? S'il échoue dans son entreprise, c'est le triomphe de la multitude déchaînée jusqu'à ce que vienne un dompteur plus heureux. Tous les moyens sont bons pourvu qu'ils soient efficaces et les plus cruels ne sont pas blâmables si les circonstances les rendent nécessaires. Machiavel a, dans son livre *Du Prince,* poussé si loin cette maxime, que ses défenseurs ont soutenu que l'auteur a procédé par antiphrase et nous a présenté, pour le montrer dans sa nudité horrible, un prince chargé de crimes avec le dessein de le rendre haïssable. Cette interprétation a été souvent réfutée; il a été démontré que tous les ouvrages de Machiavel étaient en pleine concordance, qu'il n'y avait pas de contradiction entre le *Prince* et le *Discours sur Tite-Live*. Mais cette controverse ne suffit pas moins pour prouver que la tolérance de l'écrivain avait été poussée jusqu'à la justification du crime, de la perfidie et de la cruauté[1].

[1] Envoyé de la République de Florence près du duc de Valentinois, Machiavel a été témoin du guet-apens de Sinigaglia où périrent dans d'atroces tortures les ennemis que César Borgia avait attirés sous prétexte de négociation. Non-seulement il a raconté, sans joindre une parole de blâme à son récit, ce massacre odieux; à plusieurs reprises, il a formellement approuvé la politique sanguinaire et spoliatrice de ce personnage qu'il juge en ces

Les procédés politiques de Machiavel ne sont pas destinés à une forme de gouvernement; ils conviennent aux républiques aussi bien qu'aux monarchies. Aussi sont-ils adoptés par Guicciardin qui incline vers le gouvernement d'un seul[1] et par Paolo Sarpi qui en fait l'application à la république aristocratique de Venise[2]. « Lorsqu'un prince, dit le premier, veut circonvenir un autre prince par le moyen d'un ambassadeur, il doit commencer par tromper celui-ci qui poursuivra avec plus de zèle l'affaire qui lui est confiée, s'il pense qu'il agit sérieusement que s'il est obligé de feindre. » Guicciardin recommande aussi au prince de se faire la réputation d'être un homme sincère pour mieux pouvoir employer la dissimulation quand il y aura utilité à s'en servir.

Sarpi recherche les moyens de maintenir la république de Venise dans son ancienne puissance. C'est à ce but qu'il tend et que tout doit être subordonné. A son avis, la république durera tant que la justice y régnera, mais il donne

termes après avoir énuméré ses actes : « En rassemblant toutes les actions du duc, je ne saurais lui reprocher d'avoir manqué en rien, et il me paraît qu'il mérite qu'on le propose, comme je l'ai fait, pour modèle, à tous ceux qui, par la fortune ou par les armes, sont arrivés à la souveraineté. » — La preuve, dit-il plus loin, que les fondements étaient solides, c'est que la Romagne l'attendit et lui fut fidèle pendant un mois. « Aussi M. Bluntschli a pu dire de Machiavel « qu'il flatte une politique sans scrupule et sans morale, met ses prudents conseils à la disposition des despotes et contribue ainsi à corrompre les pratiques gouvernementales du siècle dernier. » *Théorie générale de l'État*, p. 51.

[1] « Le peuple, disait Guicciardin, ne demande la liberté que pour avoir la justice. Si donc le gouvernement d'un seul ou de plusieurs prenait pour guide la justice et assurait à chacun le sien, il ne resterait plus aucun motif de désirer la liberté. Aussi les philosophes anciens ne louaient pas tant les villes où régnait la liberté que celles où régnait la justice. » *Avis et conseils en matière d'État.*

[2] *Opinione del Padre Paolo Servita, come debba governarsi la republica Veneziana per havere il perpetuo dominio.* C'est l'ouvrage qui a été traduit par l'abbé de Marty sous le titre de : « *Le Prince de Fra-Paolo.* »

à la justice un sens particulier : « Je crois, dit-il, qu'il faut réduire sous le nom général de justice tout ce qui contribue au service de l'État. En effet, la première justice du prince est de se *maintenir* prince. »

La république de Venise est aristocratique. Son gouvernement se compose d'un Grand Conseil, d'un Sénat et d'un Conseil des Dix. Le Grand Conseil comprend toute la noblesse; c'est le nombre et, par ce côté, la constitution se rapproche de la multitude ou, suivant l'expression de Sarpi, *elle sent un peu le peuple*. La noblesse du Grand Conseil a perdu le pouvoir délibératif, mais il lui reste encore le pouvoir judiciaire et la distribution des charges. C'est trop pour une assemblée dont la volonté ne peut qu'être confuse. Sarpi voudrait que le Grand Conseil fût supprimé ou réduit à n'avoir pas de pouvoir réel et que le Sénat, corps électif mais élu seulement pour un an, fût fortifié et spécialement nommé pour plusieurs années. En d'autres termes, son but est de substituer le gouvernement d'une oligarchie au gouvernement d'une aristocratie. Mais comment obtenir ce résultat? On ne pourrait y arriver que par des voies *secrètes et cachées dont on ne découvrirait le mystère qu'après l'événement*. Il faudrait surtout annuler l'*avogador*, espèce de tribun du peuple qui est chargé de défendre la constitution. Faut-il le supprimer? Ce serait éveiller les soupçons et mettre sur la trace de la réforme ou révolution qu'on poursuit. Il y aurait plus d'habileté à confier cette fonction à un homme de haute naissance parce qu'il se ferait complice des usurpations de l'oligarchie : « Si l'avogador avait de la noblesse et de l'élévation dans le génie, il ne s'arrêterait pas à flatter la populace du Grand Conseil. Le Sénat et le Conseil des Dix pourraient prendre, dans l'occasion, quelques délibérations hardies; et bien qu'elles excédassent un peu leur pouvoir ordinaire, il faudrait toujours qu'on s'y soumît et leur autorité serait régularisée par le temps. » Fra Paolo va plus loin; car il conseille, si on ne

peut réussir à faire nommer un homme de haute naissance qui soit complice, de faire élire un homme qui n'ait pas d'autorité, soit parce qu'il manque d'intelligence, soit parce que sa réputation est mauvaise.

Sacrifier l'individu à l'État ou au souverain qui en est la représentation vivante, voilà le dernier mot de la politique de Sarpi. Il recommande même d'encourager les démêlés entre les villes et les particuliers, parce que ces luttes auront pour résultat la division qui affaiblit les auteurs de ces querelles et la confiscation qui enrichit le Trésor public [1].

Les doctrines de Machiavel trouvèrent en France un écho dans les *Considérations sur les coups d'État,* de Gabriel Naudé. Nous ne parlerons de cet écrivain sans originalité que pour citer le passage où il porte sur la Saint-Barthélemy ce jugement dont le dispositif est bien digne des considérants. « Pour moi, dit-il, encore que la Saint-Barthélemy soit à cette heure également condamnée par les protestants et les catholiques, je ne craindrais pas toutefois de dire que ce fut une action très juste et très remarquable et dont la cause était plus que légitime. C'est une grande lâcheté, ce me semble, à tant d'historiens français, d'avoir abandonné la cause du roi Charles IX..... Il y avait un grand sujet de louer cette action.... Si l'on n'eût point manqué à l'axiome de Cardan : *Nunquam tentabis, ut non perficias,* il fallait imiter les chirurgiens experts qui, pendant que la veine est ouverte, *tirent du sang jusqu'aux défaillances.* Ce n'est rien de bien partir si l'on ne fournit la carrière. »

[1] L'*Opinione*, etc., de Sarpi appartient au XVIIe siècle; elle parut en 1615.

LVI.

Histoire de l'État. — Bodin.

La souveraineté du peuple est généralement adoptée au XVIe siècle. Chose digne de remarque! c'est le principe qu'assignent au pouvoir les écrivains catholiques aussi bien que les écrivains protestants. Suarez[1] et Boucher[2] sont peut-être plus affirmatifs que Théodore de Bèze[3], François Hotman[4] et Hubert Languet[5]. Les partis religieux ont à suivre une politique qui n'est pas celle des princes; et prévoyant la lutte avec le pouvoir temporel, ils veulent pouvoir faire appel à une force supérieure; le peuple jugera et de même qu'il a pu instituer les princes, il pourra aussi les déposer. C'est la doctrine des ligueurs, celle qui se montre dans le titre adopté par Boucher : *De justâ abdicatione Henri III.* Le roi avait été chassé de sa capitale et déposé et l'ouvrage de Boucher était une justification de cette rébellion. Comment, d'ailleurs, le droit de déposition aurait-il paru douteux aux hommes qui allaient jusqu'à l'approbation du tyrannicide? Saint Thomas avait énoncé et non résolu la question, sans d'ailleurs condamner l'acte. Le cordelier Jean Petit ayant, au XVe siècle, soutenu le tyrannicide, la Sorbonne avait blâmé ses propositions, mais le concile de Constance, malgré les efforts de Gerson, n'avait pas adhéré à la condamnation. Languet, dans les

[1] Suarez, *De legibus.*
[2] Boucher, *De justâ abdicatione Henrici III.*
[3] Théodore de Bèze, *De hæreticis à magistratu civili puniendis*, 1553.
[4] François Hotman, *Franco-Gallia.*
[5] Hubert Languet, *Vindiciæ contrà tyrannos.*

Vindiciæ contrà tyrannos, se prononce pour cette doctrine et Boucher établit les distinctions les plus précises sur les conditions de la légitimité de l'acte. « Les théologiens, dit-il, font trois distinctions; ils distinguent : 1° le tyran qui usurpe injustement le pouvoir et le tyran qui abuse injustement du pouvoir légitime; 2° les injures contre les particuliers et les injures contre le pouvoir public; 3° le droit de la puissance publique et le droit de l'individu. D'après ces distinctions, ils établissent les conséquences suivantes : 1° le tyran usurpateur peut être tué soit par le pouvoir public, soit par la main des particuliers; 2° le tyran, possesseur légitime du pouvoir, qui en abuse contre les particuliers ne peut être tué par ceux-ci, mais seulement par le pouvoir public; 3° enfin le tyran qui abuse du pouvoir au détriment de l'intérêt commun *doit* être mis en jugement par l'autorité publique, mais alors il *peut* être tué soit par l'autorité publique, soit par un particulier[1]. » Les écrivains catholiques avaient cherché un refuge contre la tyrannie dans l'intervention de la Papauté et dans les pouvoirs du Saint-Père sur la conscience des princes. Sur les princes croyants, le Pape pouvait agir par les moyens ecclésiastiques, l'excommunication notamment était une arme redoutable parce que son impression était profonde dans les siècles de foi sur les populations chrétiennes. Le châtiment pouvait-il être poussé jusqu'à la déposition? Boucher reconnaît que le Pape ne peut pas déposer les rois, ni changer les lois des royaumes catholiques, suivant son bon plaisir, mais « qu'il lui appartient de veiller au salut de l'Église et des peuples, de les délier de leurs serments et de remettre le troupeau en des mains plus sûres. » Or cette arme n'était à la disposition ni des protestants ni des ligueurs et il ne faut pas s'étonner qu'ils se soient tournés

[1] C'est en 1603 que parut la défense du tyrannicide dans le fameux ouvrage *De Rege*, par Mariana.

vers le principe de la souveraineté du peuple; les protestants y étaient d'ailleurs conduits par la libre interprétation qui, après quelques hésitations, aboutit au libre examen et à la libre pensée, et la Ligue par l'origine populaire de la plupart de ses membres. La Ligue, en effet, ne fut pas un mouvement aristocratique, bien qu'elle eût à sa tête des princes puissants. Son caractère fut surtout celui d'une rébellion démocratique soulevée par les fureurs religieuses et dominée par des ambitieux de haute naissance.

Mais laissons ces ouvrages de combat et ces doctrines de parti pour nous occuper d'un livre philosophique pensé et écrit avec le calme qui convient aux livres scientifiques, la *République* de Bodin. La *République* est entendue dans ce traité suivant le sens large que les anciens attribuaient à la chose publique et non dans le sens restreint que les modernes lui ont donné pour désigner une forme de gouvernement. Par l'étendue de son objet, la *République* peut être comparée à la *Politique* d'Aristote, et nous dirions même que celle-ci a servi de modèle à celle-là si Bodin ne paraissait avoir la préoccupation constante de rectifier le philosophe grec plutôt que de l'imiter.

Bodin définit la République « le droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine. » Il compare et assimile le pouvoir domestique au pouvoir politique : « La famille bien conduite est la vraie image de la République et la puissance domestique semblable à la puissance souveraine et le chef de trois familles est aussi bien roi que le plus grand monarque de la terre. » Aristote certainement n'avait pas méconnu l'importance de la famille, mais il avait justement fait remarquer que l'autorité domestique venait de la nature, tandis que le pouvoir politique avait son origine dans le choix. Cette assimilation est bien menaçante, car pour Bodin la puissance du chef de famille n'est pas un pouvoir royal,

comme le voulait Aristote, mais un pouvoir despotique; il va jusqu'à demander que les lois rendent au père le droit de vie et de mort sur ses enfants et rétablissent cette puissance paternelle qui avait fait à Rome fleurir l'honneur et la vertu[1].

Nous avons vu que dans sa définition de l'État ou chose publique, Bodin fait entrer la souveraineté comme caractère distinctif. Qu'est-ce que la souveraineté? Le pouvoir dont il faut rendre compte, quelque grand qu'il soit, n'est pas souverain; il en est de même de celui qui est borné par le temps et qu'il faut remettre après un certain délai; car la limite, qu'elle porte sur la durée ou sur l'étendue du pouvoir, implique une puissance supérieure qui a établi la restriction. La dictature elle-même, bien qu'elle fût toute-puissante, n'était pas souveraine puisqu'elle ne durait qu'une année et que pour la réduire à cette courte durée il fallait supposer une volonté supérieure qui pût fixer ces conditions. Ce n'était donc qu'un pouvoir d'emprunt né d'une délégation. Le vrai souverain est celui qui donne des lois à ses sujets sans leur consentement et qui n'est pas lui-même tenu d'obéir à ses propres lois, suivant l'ancienne formule des ordonnances des rois de France : « Car tel est notre bon plaisir. » — C'est le peuple qui doit prêter serment au prince et ce serait dégrader la majesté souveraine que d'obliger

[1] Bodin condamne l'esclavage et réfute les motifs sur lesquels il a été fondé : « Dire que c'est une charité louable de garder le prisonnier qu'on peut tuer, c'est la charité des voleurs et des corsaires qui se glorifient d'avoir donné la vie à ceux qu'ils n'ont pas tués. Et quant à ce qu'on dit que la servitude n'eût pas duré si longuement, si elle eût été contre nature, on sait assez qu'il n'y a chose si cruelle ni plus détestable que de sacrifier les hommes, et toutefois il n'y a quasi-peuple qui n'en aye ainsi usé, et tous ont couvert cela du voile de piété par plusieurs siècles. »

Et plus loin : « Si l'on me dit qu'il n'y a de bon maître que celui qui a été bon serviteur, je dis que c'est une opinion qui est mal fondée, quoiqu'elle soit ancienne; car il n'y a rien qui ravale plus et abâtardise un cœur bon et généreux que la servitude et qui plus ôte la majesté de commander autrui que d'avoir été esclave; aussi le maître de Sagesse dit, en ses proverbes, qu'il n'y a rien de plus insupportable que l'esclave devenu maître. »

le monarque à prêter serment au peuple de garder les lois. Cet hommage est inconciliable avec la souveraineté du prince; elle implique la souveraineté du peuple, c'est-à-dire la démocratie.

La souveraineté, en effet, peut appartenir à tous, à quelques-uns ou à un seul et c'est ce qui distingue la démocratie, l'aristocratie et la monarchie. Bodin n'admet pas les gouvernements mixtes, ou plutôt le mélange des trois formes de gouvernement n'est pas autre chose, à son avis, que l'État populaire. « La souveraineté, dit-il, est indivisible, elle ne peut se partager entre le Roi, le Seigneur et le Peuple. Dans ce système, à qui appartient-il de faire la loi, cette marque de la souveraineté? Aux trois corps de l'État, c'est-à-dire à tout le monde : l'État est donc populaire. » — Bodin examine ensuite les mérites relatifs des trois formes de gouvernement et se prononce pour la monarchie. L'instabilité de l'État populaire lui paraît être en opposition avec la bonne gestion des intérêts communs et quant à l'aristocratie, elle conduit par son principe à l'adoption du système monarchique. Si les meilleurs, en effet, sont investis des charges et des honneurs à cause de leurs mérites, il faut donc donner le pouvoir souverain au plus digne de tous. Aussi Bodin a des préférences marquées pour la monarchie; elle offre d'abord l'avantage de réaliser sur une seule tête l'unité de la souveraineté. Sans doute, quand il s'agit de délibérer, plusieurs valent mieux qu'un; mais pour résoudre, pour conclure, pour commander, un vaut mieux que plusieurs. D'un autre côté, c'est sous la monarchie que peuvent être conciliés l'égalité démocratique et les privilèges aristocratiques; car s'il est absurde de mêler trois formes de gouvernement rien ne s'oppose à ce que le souverain incline, suivant les circonstances, d'un côté ou d'un autre et qu'il gouverne tantôt aristocratiquement, tantôt populairement.

Que la souveraineté appartienne à un seul, à quelques-

uns ou à tous, elle ne peut pas se mettre au-dessus des lois divines et naturelles : « Quant aux lois divines et naturelles, tous les princes de la terre y sont sujets et n'est en leur puissance d'y contrevenir s'ils ne veulent être coupables de lèse-majesté divine, faisant la guerre à Dieu sous la grandeur duquel tous les monarques du monde doivent faire joug et baisser la tête en toute crainte et révérence. »

Mais si le prince se met au-dessus des lois divines et naturelles, quelle sera la sanction? Quelle sera la peine de ce crime de lèse-majesté divine? Les révolutions dont Bodin expose le développement et la série en suivant la *Politique* d'Aristote sans y rien ajouter de nouveau. On retrouve aussi dans les écrits de Bodin la doctrine du tyrannicide.

Au seizième siècle furent publiées l'*Utopie* de Thomas Morus et la *Cité du soleil* de Campanella : la première, œuvre d'un homme d'État anglais, et la seconde d'un moine italien. L'*Utopie* (*De optimo reipublicæ statu*) n'est pas seulement la description d'un État imaginaire, elle contient aussi une critique de la société anglaise, et sans doute le rêve n'a été décrit que pour épancher les amertumes contre le temps où écrivait l'auteur. La *République d'Utopie* est une imitation de celle de Platon; comme celle-ci, elle est fondée sur la communauté de biens. La propriété en est bannie parce qu'elle est contraire à l'égalité, parce qu'elle distribue les biens de manière qu'un petit nombre soit dans l'abondance; parce qu'elle est contraire à la concorde et fait naître des procès entre les citoyens; parce qu'elle favorise l'oisiveté d'une partie de la population. Quant au pouvoir, Morus le confie à un sénat élu et à un président élu aussi qui porte le nom de protophylarque. Morus ne pousse pas l'imitation de Platon jusqu'à la communauté des femmes. Campanella au contraire ne s'arrête pas à la communauté des biens, et dans la *Cité du soleil,* la communauté des femmes et des enfants est admise comme dans la République de Platon.

LVII.

Histoire de l'État. — Hobbes. — Spinoza.

Pour Hobbes, la société n'est pas un fait naturel, mais une création de la volonté des hommes. Loin d'être, comme dit Aristote, un animal sociable, l'homme déteste son semblable. S'il le recherche, c'est pour s'en servir et non par sympathie : *Homo homini lupus*, telle est la définition opposée à la formule d'Aristote : ζωον πολιτικον. La guerre est le fait normal, non-seulement à l'origine, mais à toutes époques du développement des peuples. C'est le besoin de sortir de cet état de guerre et d'y substituer la paix qui pousse les hommes à se grouper sous la protection du pouvoir organisé. Mais c'est là une œuvre humaine, presque un accident, un effet de la volonté et de la convention, et non de la nature de l'homme. La société n'est donc pas un fait nécessaire, mais un fait volontaire; elle est fille de notre activité et non la conséquence forcée de notre nature. Le droit que chacun de nous a sur toutes choses est transporté à la puissance collective, et de cet abandon, vient la souveraineté qui a pour origine le consentement de tous. De deux choses l'une, en effet : ou ce consentement est unanime et, en ce cas, tous sont liés par la convention; ou une minorité reste en dehors du contrat et à l'égard de cette minorité, l'état de nature subsiste, ce qui entraîne le droit de la traiter par la force. La souveraineté est donc absolue, à l'égard des uns par l'effet de la convention et à l'égard des autres par la persistance de l'état de nature qui est l'état de guerre.

Est-ce à dire qu'il n'existe que des lois positives et que le

droit naturel n'ait pas de place dans la théorie de Hobbes? Nullement; le droit naturel est l'application de la droite raison à l'établissement de la paix sociale. Ce qui est rationnel est conforme au droit naturel et ce qui ne l'est pas lui est contraire. Mais il faut éviter toute confusion entre l'*état de nature* et le *droit naturel;* le premier est antérieur à la formation de l'État et consiste dans la guerre; le second implique la formation de l'État et sert de règle à la convention qui le constitue.

La souveraineté n'appartient pas nécessairement à un seul homme; elle peut résider dans tous ou dans quelques-uns, car Hobbes admet les trois formes : monarchie, aristocratie et démocratie. Ses préférences, cependant, ne sont pas douteuses, et il est théoriquement partisan de la monarchie comme il l'était dans la vie réelle et politique[1]. Mais qu'elle appartienne à un seul, à quelques-uns ou à tous, la souveraineté est absolue comme le droit que chacun avait sur toutes choses dans l'état extra-social. L'individu n'a donc pas de droit contre le souverain et celui-ci peut tout ordonner car tous les sujets lui ont abandonné leurs pouvoirs.

La propriété n'est qu'une concession du souverain, et celui-ci est le propriétaire éminent de tous les biens. Il est aussi, en matière religieuse, le chef de l'Église; car la religion implique les réunions pour le culte en commun, et la

[1] « Dans tout gouvernement la personne publique est en même temps une personne naturelle ou elle est composée de plusieurs personnes naturelles. Il peut donc arriver et il arrive souvent que la personne naturelle l'emporte sur la personne publique et préfère son bien particulier au bien public, car souvent les passions sont plus fortes que la raison. Le meilleur gouvernement sera donc celui où le bien public et le bien privé s'unissent le plus étroitement. Or, dans la monarchie, le bien privé et le bien public sont identiques, car un roi ne peut être riche si ses sujets sont pauvres, ni en sécurité s'ils sont faibles et lâches. Mais, dans une démocratie, chaque citoyen en particulier peut trouver son intérêt dans une action contraire au bien public. »

convocation régulière à ces réunions ne peut être faite que par le chef de l'État.

Hobbes admet l'esclavage non comme conséquence de l'inégalité naturelle entre ceux qui obéissent et ceux qui commandent, mais en vertu du pacte entre le vainqueur et le vaincu, comme prix de la vie sauve accordée par le premier au second. Il admet seulement ce correctif que si le maître ne laisse pas la *liberté corporelle* à l'esclave, celui-ci peut s'enfuir et égorger son maître; car sans doute il est tenu d'exécuter son contrat, mais il n'y a pas d'obligation là où il n'y a pas liberté de faire ou de ne pas faire.

Il faut reconnaître que Hobbes a poussé son raisonnement à des conséquences extrêmes et qui ne découlaient pas nécessairement de ses prémisses. Sans doute l'abandon par les sujets avait pour but d'obtenir la paix sociale; mais pour mesurer la portée de la renonciation, il faut se reporter à l'objet que les renonçants ont eu en vue. Pourquoi auraient-ils abandonné leur pouvoir même au delà du but qu'ils se proposaient? Leur convention, comme toutes les conventions, doit, suivant l'expression des jurisconsultes, être entendue *secundum subjectam materiam*. Est-ce obtenir la paix sociale que d'être opprimé par un pouvoir absolu qui, au lieu de protéger les sujets, les inquiète dans leur liberté? L'individu s'est dépouillé de ce qui était nécessaire pour procurer la paix; mais il a implicitement conservé ce qui n'était pas indispensable à la réalisation du but de l'État. C'est cette rétention qui fait que, même en le plaçant au point de vue de Hobbes, il y a place pour le problème des limites entre l'individu et l'État.

C'est ce que reconnut Spinosa bien qu'il soit parti à peu près du même principe que Hobbes. Le droit, d'après Spinosa, s'*étend jusqu'où va la puissance;* l'homme peut agir suivant l'impulsion de la raison ou des passions; car raison et passions sont des effets ou attributs de la nature même.

Qu'ils soient fous ou raisonnables, tous agissent suivant leur désir ou leur instinct et c'est leur droit, parce qu'ils ne font rien qu'en vertu de leur puissance naturelle. Mais la raison dit à l'homme que la paix vaut mieux que la guerre et que la société est ce qu'il y a de plus utile à tous. C'est sous l'influence de ce conseil que les hommes cèdent à la société leur entière puissance, c'est-à-dire leur droit, et comme ce droit est absolu, il en résulte que la souveraineté de l'État est absolue aussi.

Mais — et c'est ici que les deux philosophes se séparent. — Spinosa pense que la fin de l'État est la liberté et non l'esclavage. La souveraineté n'est instituée que pour faire vivre les hommes dans la concorde et la paix et les placer sous le gouvernement de la raison. Si le prince use de cette puissance d'une manière violente, il dissout l'État et va contre le but pour lequel il a été investi du pouvoir suprême. « On ne peut imaginer, dit Spinosa, que chacun cède sa puissance tout entière; car à moins de s'anéantir tout à fait, cela est impossible. Chacun se réserve donc une certaine part de puissance et la réserve de toutes ces parts de puissance et, par conséquent, de droit est une limite et un obstacle aux excès de la puissance souveraine. » Et ailleurs : « Si l'on appelle du nom de paix l'esclavage, la barbarie et la solitude, il n'y a rien de plus misérable que la paix. La paix ne consiste pas seulement dans l'absence de guerre, mais dans l'union des esprits et la concorde. »

Spinosa se prononce contre la monarchie qu'il considère comme le régime le moins favorable à la paix comme il le comprend. Tant de puissance est un poids trop lourd pour un seul homme. Aussi sera-t-elle à la disposition de conseillers qui gouverneront à la place du souverain et, sous le nom de monarchie, les sujets auront à subir une aristocratie de hasard dont l'influence n'aura d'autre cause que le caprice du roi et l'habileté des favoris pour l'intrigue. Il

propose donc de tempérer la monarchie et l'aristocratie dans les pays où ces deux formes sont préférées et imposées par la tradition. La monarchie qu'il imagine est représentative, égalitaire et communiste. Tous les biens appartiennent à l'État et les sujets n'en sont que fermiers ou locataires. Le fermage comprend l'impôt ou dispense le détenteur de payer l'impôt. Quant à la représentation, elle est choisie par le roi sur les listes fournies par les familles et la réunion de ces élus forme le conseil sans l'avis duquel le chef de l'État ne peut rien décider. Le conseil supérieur participe à l'exercice du pouvoir judiciaire; car les arrêts du conseil spécial doivent être révisés par une section de l'assemblée politique.

Suivant Spinosa, c'est la démocratie qui est le gouvernement par excellence, le plus propre à réaliser la paix dans la concorde et l'union des esprits.

Il n'est pas douteux que les circonstances extérieures ont agi sur les deux philosophes; si dans les doctrines monarchiques à outrance de Hobbes, se montre le partisan des Stuarts, les conclusions libérales et républicaines de Spinosa ont été inspirées par le spectacle de la république libre et prospère des Pays-Bas. Ainsi le milieu agit sur les esprits les plus indépendants, les plus vigoureux et les plus portés à la spéculation. Mais on reconnaîtra que Spinosa a pu adopter ces conclusions sans faillir à la logique, tandis qu'il est facile de montrer dans les déductions de Hobbes, le point où son raisonnement est en défaut, parce que les conclusions dépassent les prémisses.

LVIII.

Histoire de l'État. — Grotius. — Locke. — Bossuet.

Grotius ne fut ni un homme de génie, ni un esprit original. C'était surtout un érudit, qui mériterait un degré très haut à l'admiration de la postérité, s'il était vrai, comme on l'a dit, que le génie « est une longue patience. » Dans le *De jure belli et pacis,* on retrouve les doctrines des stoïciens et de Cicéron sur la loi naturelle, celles d'Aristote sur les caractères de la société, et les décisions des jurisconsultes romains qui, presque tous, appartenaient à l'école stoïcienne. Plus jurisconsulte que philosophe, il ramène presque toutes les questions à des motifs juridiques; il aime mieux interroger les circonstances extrinsèques que de remonter aux principes. Parle-t-il de la souveraineté, il montre que ce fait se présente dans les différents pays avec une grande variété, et il explique ces différences par des exemples et des comparaisons. De même que les individus peuvent consentir à devenir esclaves pour leur subsistance, les peuples peuvent aussi aliéner leur souveraineté au profit d'un monarque. La guerre, qui est la source principale de l'esclavage pour les individus, est capable de produire le même effet à l'égard des peuples que la défaite fait passer sous la domination du vainqueur. Il existe aussi des peuples qui sont naturellement esclaves, parce qu'ils sont lâches ou inintelligents, et c'est encore une ressemblance avec l'individu, car Grotius admet, comme Aristote, que certains hommes sont faits pour servir par suite d'une inégalité de nature.

La propriété, suivant Grotius, n'est pas antérieure à

l'état social; il y eut, avant la formation des sociétés, une période pendant laquelle tous les biens furent communs. Mais peu à peu il fut établi, par un accord tacite, que chacun resterait en possession de ce qu'il avait occupé. C'est la possession et la convention qui sont la base de la propriété, suivant Grotius, et il va jusqu'à dire que, dans les sociétés actuelles, le droit du premier occupant est le seul moyen d'*acquérir* la propriété, les autres actes n'étant que des moyens de transmission, non des moyens d'*acquisition initiale*. Or, les biens vacants et sans maître sont fort rares aujourd'hui; c'est à l'origine des sociétés que le problème peut être posé; à cette époque, les terres à occuper sont assez étendues pour que le droit du premier occupant ne soit pas mis en doute.

Grotius admet l'esclavage, et il le fonde, avec les jurisconsultes romains, sur la convention et aussi sur le droit de la guerre tempéré par un accord sur la vie sauve. « Cette sujétion, dit-il, peut avoir lieu pour deux causes, qui se rapportent au droit civil et au droit des gens. La première est une convention libre entre le maître et l'esclave. On ne peut nier, en effet, qu'un homme n'ait le droit de vendre sa liberté pour sa subsistance..... Le second motif est le droit de guerre. Les vainqueurs, ayant le droit de tuer leurs ennemis dans une guerre juste, leur font encore grâce, en leur laissant la vie pour la liberté. »

Dans son *Essai sur le gouvernement civil,* Locke définit l'état de nature autrement que Hobbes et que Grotius. Ce n'est pas la guerre sans autre loi que la force, mais la relation d'hommes qui, n'ayant pas encore établi de société politique, sont régis par la loi naturelle. Or, cette loi préexiste à la loi civile et même coexiste avec celle-ci après la formation de la société. Elle préexiste, car la loi civile doit s'y conformer, et elle coexiste, car elle la complète sur les points que la législation positive ne règle pas. Deux

hommes appartenant à des nationalités différentes peuvent se lier, par une convention, dans un désert, et, bien qu'il n'existe entre eux aucune société politique, bien qu'il n'y ait dans le lieu où ils se sont rencontrés aucune force organisée, une obligation s'est formée, et chacun est tenu de se conformer au contrat sous peine de manquer à la loi naturelle. A défaut d'autorité publique, les contractants peuvent user de la force dont ils disposent pour faire exécuter la convention. C'est ainsi que les nations qui sont à l'état de nature, puisqu'il n'existe aucune autorité supérieure à laquelle elles puissent recourir, sont fondées à employer les armes pour faire observer les traités et respecter leurs droits.

Locke n'admet pas que la propriété soit une création du législateur. C'est le travail qui crée la propriété, et la société la protège; mais précisément parce qu'elle préexiste à l'état social, l'État manquerait à sa mission si, au lieu de la garantir, il la supprimait. « Qu'on fasse la différence, dit-il, entre un arpent de terre où on a planté du tabac ou du sucre, ou semé du blé ou de l'orge, et un arpent de la même terre qui est laissé en commun, sans propriétaire qui en ait soin; et l'on sera convaincu que les effets du travail font la plus grande partie de la valeur de ce qui provient des terres. Je pense que la supputation sera bien modeste, si je dis que des productions des terres cultivées, neuf dixièmes sont les effets du travail. La conséquence de cette doctrine, c'est que je suis bien de droit propriétaire de la chose que mon travail a créée. Car je puis dire que j'ai créé ce qui, sans moi, serait absolument inutile; il ne devient quelque chose que par le travail humain. Il appartient donc de droit à celui qui l'a ensemencé et fécondé [1].

[1] Dans un autre passage, Locke dit : « Encore que la terre et les créatures inférieures soient communes, chacun pourtant a un droit particulier sur sa

De par le droit naturel les hommes, d'après Locke, sont libres et égaux. Nul n'a sur son semblable de domination et chacun ayant pour droit et pour devoir de se conserver, nul ne peut par une convention aliéner sa liberté. L'esclavage ne peut donc être compris que dans l'état social comme conséquence de la guerre ou de la répression; le vaincu est

propre personne. Le travail de son corps et l'ouvrage de ses mains, nous pouvons le dire, sont son bien propre. Tout ce qu'il a tiré de l'état de nature par sa peine et son industrie appartient à lui seul, car cette peine et cette industrie étant sa peine et son industrie propre, personne ne saurait avoir droit sur ce qui a été acquis par cette peine et cette industrie, *surtout s'il reste aux autres assez de semblables et d'aussi bonnes choses communes.* » Faut-il voir dans les mots qui terminent cette démonstration, une réserve et comme une condition sans laquelle la propriété cesserait d'être légitime? Locke explique lui-même le sens de cette restriction : « Si l'on passe les bornes de la modération, si on prend plus de choses qu'on n'en a besoin, on prend ce qui appartient aux autres. » Mais il ajoute qu'en « s'appropriant une terre par son travail et par son adresse on ne fait tort à personne, puisqu'il en reste toujours assez ou d'aussi bonnes ou plus qu'il n'en faut à un homme qui ne s'en trouve pas pourvu. » Locke pense que l'occupation limitée par le travail ne peut guère entreprendre sur le voisin. Il a cependant poussé un peu loin la comparaison lorsqu'il dit : « Qui, je vous prie, s'imaginera qu'un autre homme lui fait tort en buvant, même à grands traits, de l'eau d'une belle et grande rivière, qui subsistant toujours tout entière, contient et présente infiniment plus d'eau qu'il ne lui en faut pour étancher sa soif? Or, le cas est ici le même; et ce qui est vrai à l'égard de l'eau l'est aussi à l'égard de la terre. » Cette comparaison est évidemment inapplicable à nos sociétés et Locke n'a pu la faire qu'en se plaçant à l'origine, c'est-à-dire à une époque où il y a des terres à occuper en plus grande quantité qu'il n'en faut pour tous ceux qui veulent se livrer à la culture. Locke n'ignorait certainement pas que les objections au droit de propriété viennent toutes précisément de ce que la terre occupée actuellement est limitée et qu'il n'y a pas de place pour les survenants, sauf celle qui leur serait acquise par transmission. L'erreur serait par trop grossière si la phrase de Locke s'appliquait aux temps présents. Aussi est-il évident pour nous que l'auteur de *l'essai sur le gouvernement civil* a voulu parler de ce qui s'était passé au commencement lorsque la terre offrait des places à tous ceux qui voulaient les occuper. La proposition serait d'ailleurs vraie, même aujourd'hui, si on considérait l'ensemble de la terre, au lieu de l'appliquer à un territoire déterminé. Il existe en effet dans la Nouveau-Monde beaucoup de terres incultes d'excellente qualité.

privé de sa liberté pour prix de la vie sauve et le criminel pour punition de son infraction à la loi.

L'état de nature ne donne donc pas à chacun un droit entier sur toutes choses, comme le disait Hobbes. Les hommes, avant l'établissement des sociétés, ont des devoirs et des droits et la différence entre l'état social et l'état extra-social tient à ce que dans ce dernier les devoirs et les droits sont mal protégés et mal assurés; mais les hommes y sont régis par la raison et par la justice, et ce qui manque c'est uniquement la force organisée au service des lois naturelles. Locke n'admet pas avec Hobbes que l'individu renonce à tout pouvoir en sortant de l'état de nature pour entrer dans la société. Un sacrifice aussi étendu n'est pas nécessaire. Suivant Locke, la société n'acquiert que le droit de punir et de faire justice et l'usage de ce droit a pour limite et pour règle les droits naturels des particuliers.

Quant à la forme de l'État, elle peut être : monarchique, aristocratique, démocratique suivant les pays et les temps. Mais il faut toujours qu'il y ait trois éléments pour qu'une société soit politiquement constituée; 1° le *pouvoir législatif;* 2° le *pouvoir exécutif;* 3° le pouvoir de faire la paix ou la guerre; *pouvoir confédératif,* ordinairement rattaché au pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif est le plus puissant et même le seul souverain; mais il n'est pas absolu; car « les lois de la nature subsistent toujours comme des règles éternelles pour tous les hommes, *pour les législateurs aussi bien que pour les autres.* » D'un autre côté, le législateur est astreint à procéder par des dispositions générales et ne peut saisir les biens des particuliers sans leur consentement. « Il est vrai que les gouvernements ont à faire face à beaucoup de dépenses, et par conséquent, ont besoin de beaucoup d'argent, et il faut que chacun donne en proportion de ses biens pour la défense du gouvernement. Mais il faut pour cela le consentement du plus grand nombre, et nul pouvoir n'a le

droit de lever des taxes sur le peuple, de sa propre autorité. » Le pouvoir exécutif a d'ailleurs, dans beaucoup d'États, une participation au pouvoir législatif; car il peut s'opposer à la loi en refusant d'y adhérer par la sanction et par suite la souveraineté est partagée. Ce partage est favorable aux citoyens parce qu'il est un obstacle aux caprices et aux violences.

Le pouvoir législatif ne fonctionne pas d'une manière permanente et, d'un autre côté, il ne peut pas tout prévoir. Aussi faut-il laisser à la discrétion du pouvoir exécutif une multitude de détails qui n'ont pas été prévus; c'est ce qu'on appelle la *prérogative,* pouvoir supplétif qui doit s'inspirer de ce qu'aurait fait le pouvoir législatif s'il avait résolu la question. La prérogative doit agir plutôt dans le sens de l'adoucissement de la loi, en d'autres termes, s'exercer pour les citoyens et non contre eux. A cette idée se rattache le droit de grâce. Mais Locke refuse de voir dans la prérogative un droit absolu; il la tient pour établie dans l'intérêt général et ayant cet intérêt pour limite comme pour base. Elle peut donc être réglée et limitée par la loi positive.

Si la prérogative était tournée contre la liberté des citoyens, ceux-ci pourraient *faire appel à Dieu;* ils ont aussi le droit de résistance. « Certainement Dieu est le seul juge de droit. Mais cela n'empêche pas que chaque homme puisse juger pour soi-même et décider si un autre homme s'est mis en état de guerre avec lui et s'il a droit d'appeler au souverain juge, comme fit Jephté. En un mot, c'est à la partie offensée de juger pour elle-même. »

Locke se souvient en traitant de ces matières de la monarchie absolue et de l'abus que les Stuarts ont fait de leur prérogative contre la liberté des citoyens; ce souvenir l'anime et son style ordinairement calme s'échauffe jusqu'au ton de la diatribe : « N'est-il pas absurde, dit-il, de sup-

poser que les hommes, en sortant de l'état de nature, seraient tous convenus de se soumettre aux lois, un seul excepté, qui conserverait la liberté primitive, accrue par le pouvoir et l'impunité? Ce serait croire que les hommes ont voulu se garantir contre les fouines et les renards, mais qu'il leur serait doux d'être dévorés par les lions. »

Dans sa *Politique tirée de l'Écriture sainte,* Bossuet admet aussi que le gouvernement civil a été précédé d'un état de nature qu'il caractérise en ces termes : « Où tout le monde veut faire ce qu'il veut, nul ne fait ce qu'il veut; où il n'y a point de maître, tout le monde est maître; où tout le monde est maître, tout le monde est esclave. » C'est par le renoncement des volontés individuelles que le gouvernement a été constitué et que les droits individuels ont pu s'établir; là se trouve, en particulier, l'origine du droit de propriété : « Otez le gouvernement, dit-il, la terre et tous les biens sont aussi communs entre les hommes que l'air et la lumière. Selon ce droit primitif de la nature, nul n'a de droit particulier sur quoi que ce soit, et tout est en proie à tous. »

Est-ce à dire que le peuple est souverain et que le gouvernement est constitué par le consentement de tous? Ce serait supposer qu'avant l'institution du gouvernement il y avait un ordre établi, tandis qu'il n'y avait qu'une anarchie et qu'il existait des droits individuels, tandis que « tout droit doit venir de l'autorité publique. » La souveraineté est précisément le pouvoir né de l'abandon et du renoncement que chacun fait de sa force; elle implique donc l'abdication complète de l'individu en faveur du souverain. En d'autres termes, la souveraineté ne peut pas venir du peuple : *Nemo dat quod non habet*. Pareille puissance, en effet, appartient à la collection des individus et la collection ne se conçoit pas sans une organisation, c'est-à-dire sans un gouvernement.

C'est Dieu qui est le principe de tous les gouvernements; tous les pouvoirs humains émanent de lui : *Omnis potestas a Deo,* et c'est parce qu'ils le représentent, à un degré quelconque, qu'ils peuvent être considérés comme légitimes. Tous les gouvernements sont donc de droit divin, en ce sens du moins que tous sont permis par Dieu qui veut l'ordre, et les autorise parce qu'ils maintiennent l'union et la paix dans la société. Mais si tous les gouvernements peuvent être légitimes, il en est qui sont préférables aux autres et spécialement la monarchie : « La monarchie a son fondement dans l'empire paternel, c'est-à-dire dans la nature même... Les hommes naissent tous sujets, et l'empire paternel qui les accoutume à obéir, les accoutume, en même temps, à n'avoir qu'un chef. » Les rois, pour Bossuet, sont choses sacrées; l'attentat à leur personne est un sacrilège, et suivant l'expression de Tertullien dont il fait ressortir la beauté, « le culte qui leur est dû est la religion de la *seconde majesté.* » Cette seconde majesté n'est qu'un reflet de la majesté première, c'est-à-dire Dieu qui, « pour le bien des choses humaines, a voulu faire rejaillir un peu de son éclat sur les rois. »

De pareilles prémisses, il ne peut sortir que la monarchie absolue et en effet, de même que Dieu est tout dans l'univers, le roi est tout dans l'État. « L'État c'est moi, » suivant l'expression de Louis XIV dont la personne semble toujours présente à l'esprit de Bossuet quand il écrit la *Politique tirée de l'Écriture sainte.* Le roi ne rend compte de ses ordres à personne; il n'y a point d'appel de ses jugements et il est supérieur aux lois.

Quelles seront les garanties des sujets? Les sujets n'ont pas de droits contre le monarque; celui-ci a des devoirs envers les sujets. Il doit à tous l'exemple de l'observation de la justice; mais les lois n'ont pas de prise sur lui; il est en conscience obligé de s'y conformer mais nulle force ne

l'y peut contraindre. On ne pourrait forcer le roi à l'obéissance aux lois, sans mettre la puissance hors de lui et par conséquent sans diviser l'État. Les peuples n'ont donc jamais le droit de se révolter contre le souverain ni de le déposer; c'est leur droit et leur devoir de désobéir quand le souverain leur ordonne quelque chose contre Dieu, contre la religion, parce qu'il vaut mieux obéir à Dieu qu'aux hommes; mais même en ce cas, bien que la désobéissance soit permise, Bossuet n'admet pas la révolte ni la faculté de déposer le roi. L'auteur de la Déclaration de 1682 ne reconnaissait pas cette puissance même au chef de l'Église : « la cruauté, l'infidélité, l'impiété ne sont pas, disait Bossuet, une raison de s'affranchir de l'autorité du souverain légitime. »

La théorie de Bossuet faisait grande la part de la religion et de l'Église. Par la conscience du prince, elle pouvait avoir une action sur les affaires publiques; la diriger pouvait conduire à diriger l'État. Le choix du confesseur du roi était une affaire de l'ordre politique.

Il est certain que la garantie des sujets n'est pas vaine si on suppose un roi observateur scrupuleux de ses devoirs, qu'il le soit de son propre mouvement ou par la direction donnée à sa conscience. Le roi saint Louis avait de ses devoirs un soin si sévère que les sujets pouvaient, sous un tel souverain, oublier qu'ils obéissaient à un pouvoir absolu. Mais qu'adviendra-t-il si le roi n'a ni foi ni loi, si la conscience n'oppose aucune résistance à ses passions et s'il refuse d'écouter les avertissements de la religion? La garantie sera nulle, ce qui prouve qu'elle est mieux placée dans la reconnaissance du droit pour les sujets que dans l'accomplissement des devoirs du souverain. Il est impossible, en effet, que tous les sujets à la fois oublient de faire valoir leurs droits, tandis qu'il est facile de supposer que le monarque oublie de remplir ses devoirs.

Bossuet, cependant, distingue les pouvoirs absolus des pouvoirs arbitraires. Le pouvoir arbitraire se reconnaît aux signes suivants : les sujets sont esclaves; personne ne possède rien en propriété; le prince dispose, à son gré, de la vie et des propriétés de ses sujets; il n'y a de loi que la volonté du prince. Mais ces signes prouvent qu'il s'agit d'une distinction de fait plutôt que d'une distinction de droit. Si, dans une monarchie absolue, les sujets jouissent de quelque liberté, s'ils ont des biens propres, s'ils ne sont pas soumis à la volonté ou aux caprices du prince, c'est que le monarque use de son pouvoir avec retenue. Ce n'est pas le pouvoir qui lui manque, mais il a la bonne pensée de n'en pas faire abus.

LIX.

Histoire de l'État. Fénelon. Montesquieu. J.-J. Rousseau.

Fénelon ne se borne pas, comme Bossuet, à parler aux rois de leurs devoirs envers les sujets. Sans doute, il leur tient un langage sévère dans son *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté;* mais il va jusqu'à reconnaître quelques droits aux sujets et demande des institutions qui en soient la garantie. Ainsi, dans les plans de gouvernement qu'il avait concertés avec le duc de Chevreuse pour le duc de Bourgogne, on lit non sans surprise : « Établissement d'États-généraux. Composition des États-généraux : de l'évêque de chaque diocèse; d'un seigneur d'ancienne et haute noblesse, élu par les nobles; d'un homme considérable du tiers-état. — Élection libre : nulle recommandation du roi qui se tournerait en ordre; nul député perpétuel, mais pouvant être continué. » D'après l'*Essai philosophique sur le*

gouvernement civil par Ramsay, Fénelon se serait arrêté à l'idée de créer une assemblée héréditaire; mais cette différence, bien qu'elle soit profonde, est de peu d'importance pour l'époque où écrivait Fénelon. Que l'assemblée fût héréditaire ou éligible et soumise à réélection, elle aurait, dans les deux cas, limité la toute-puissance du roi. Ces idées politiques le firent considérer par Louis XIV comme un esprit chimérique, et furent la cause de sa disgrâce[1].

Fénelon peut être considéré comme un précurseur du XVIIIe siècle, car il a exprimé d'une voix timide les idées que des philosophes, déjà nés quand il écrivait, allaient bientôt répandre avec éclat. D'autres écrivains ont également servi de trait d'union entre les deux siècles et dans ce nombre il faut compter l'abbé de Saint-Pierre et le marquis d'Argenson. Le premier est devenu célèbre pour son projet de paix universelle; mais ce n'est pas la seule idée qui soit sortie de cet esprit actif et toujours occupé de questions politiques.

L'abbé de Saint-Pierre n'est pas un partisan de la monarchie absolue; il veut qu'elle soit tempérée par des institutions et celles qu'il propose sont animées d'un esprit très libéral. Le marquis d'Argenson était même convaincu que, loin d'être ébranlée, la monarchie serait consolidée par les réformes qu'il méditait : « On montrera, disait-il, par cet examen que l'administration populaire sous l'autorité du souverain ne diminue pas la puissance publique[2]. »

C'est dans l'*Esprit des lois* et le *Contrat social* qu'il faut

[1] Dans *l'examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, la condamnation de l'autorité absolue résulte de ce passage sur les anciennes institutions : « Vous savez qu'autrefois le roi ne prenait jamais rien sur ses peuples par sa seule autorité; c'était le parlement, c'est-à-dire l'assemblée de la nation qui lui accordait les fonds nécessaires pour les besoins extraordinaires de l'État. Hors de ce cas, il vivait de son domaine. Qui est-ce qui a changé cet ordre, sinon l'autorité absolue que les rois ont prise de nos jours. »

[2] *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, par le marquis d'Argenson, 1765, Amsterdam.

chercher le développement de ces germes de théorie. Montesquieu tire ses doctrines de l'observation rationnelle des lois positives; il prend la tradition pour base et pour guide, mais la tradition éclairée par la philosophie. Rousseau procède *à priori* et tire ses conséquences de la notion abstraite du Gouvernement et de l'État.

Comme Locke, Montesquieu admet la distinction entre le droit naturel et la loi positive; mais il tient cette différence pour évidente et ne prend pas la peine de la démontrer. Autant demander, dit-il seulement, si « avant qu'on eût tracé une circonférence, les rayons d'un cercle étaient égaux. » C'est au droit naturel que s'applique sa définition des lois : « les rapports nécessaires dérivant de la nature des choses. » Il est certain, en effet, que cette proposition n'est pas exacte si on considère les lois positives puisqu'elles varient suivant les lieux et les temps, et qu'elles peuvent même n'être que le produit d'une volonté toute-puissante et capricieuse[1]. Mais ces lois contingentes et variables doivent, autant que possible, se rapprocher de la loi naturelle qui est leur modèle et leur règle. Montesquieu suit, en ce point, la philosophie des stoïciens, de Cicéron et des jurisconsultes romains. Il se rapproche aussi des idées d'Aristote sur la souveraineté et sur l'admission de tous les citoyens à élire les représentants qui seront chargés de faire des lois : « dans un état libre, tout homme qui est censé avoir une âme

[1] « Elles sont relatives à la nature et au principe du gouvernement; elles sont relatives au physique du pays; au climat glacé, brûlant ou tempéré; à la qualité du terrain, à sa situation, à sa grandeur, au genre de vie des peuples, laboureurs, chasseurs ou pasteurs; elles doivent se rapporter au degré de liberté que la constitution peut souffrir; à la religion de leurs habitants, à leurs inclinations, à leurs richesses, à leur nombre, à leur commerce, à leurs mœurs, à leurs manières. Enfin, elles ont des rapports entre elles : elles en ont avec leur origine, avec l'objet du législateur, avec l'ordre des choses sur lesquelles elles sont établies. C'est dans toutes ces vues qu'il faut les considérer. J'énumérerai tous ces rapports : ils forment tous ensemble ce que l'on appelle : *l'Esprit des lois*. »

libre, doit être gouverné par lui-même..... Tous les citoyens doivent donner leur voix pour choisir leurs représentants, excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir pas de volonté propre. » Mais il se sépare des philosophes de l'antiquité quand il s'agit de faire la part de l'individu et de l'État. L'État n'est pas pour lui la grande force collective à laquelle il faut sacrifier l'individu; c'est la force instituée pour protéger le citoyen des démocraties ou le sujet des monarchies. Aussi décrit-il avec précision les conditions auxquelles existent la liberté individuelle et la sûreté des personnes. Le droit de l'individu lui paraît respectable et digne d'être défendu, même quand il intéresse des sujets indignes et il s'élève avec éloquence contre la barbarie des peines. Il condamne surtout cet outrage à la nature qui avait trouvé grâce devant les philosophes depuis Aristote jusqu'à Grotius, l'esclavage ou le servage, et n'admet pas qu'il puisse être fondé ni sur le pacte, ni sur le droit de la guerre : « Il n'est pas permis, dit-il, de tuer dans la guerre, sauf le cas de nécessité; mais dès qu'un homme en a fait un autre esclave, on ne peut pas dire qu'il ait été dans la nécessité de le tuer puisqu'il ne l'a pas fait; » et ailleurs : « La vente suppose un prix; l'esclave se vendant, tous ses biens entreraient dans la propriété du maître, le maître ne donnerait rien, l'esclave ne recevrait rien. » Il repousse par l'ironie les arguments tirés de l'intérêt économique et de l'inégalité naturelle : « Le sucre serait trop cher si on ne faisait travailler la plante qui le produit par des esclaves. Ceux dont il s'agit sont noirs depuis les pieds jusqu'à la tête, et ils ont le nez si écrasé qu'il est presque impossible de les plaindre. On ne peut se mettre dans l'esprit que Dieu, qui est un être très sage, ait mis une âme, surtout une âme bonne, dans un corps tout noir. »

C'est aussi pour l'individu que Montesquieu réclame la liberté de conscience et combat, avec indignation, l'into-

lérance en matière religieuse. « Vous prouvez, fait-il dire à un juif de Lisbonne, que votre religion est divine parce qu'elle s'est accrue par la persécution des païens et par le sang de vos martyrs; mais aujourd'hui, vous prenez le rôle de Dioclétien, et vous nous faites prendre le vôtre. Nous vous conjurons non pas par le Dieu tout-puissant que nous servons vous et nous, mais par le Christ que vous nous dites avoir pris la condition humaine pour vous proposer des exemples que vous puissiez suivre; nous vous conjurons d'agir avec nous comme il agirait lui-même s'il était encore sur la terre. Vous voulez que nous soyons chrétiens et vous ne voulez pas l'être. »

Le premier rapport sous lequel Montesquieu examine les lois c'est celui de la *nature* et du *principe* des gouvernements. La nature d'un gouvernement est ce qui le fait être tel et en quelque sorte sa structure particulière; le principe est ce qui le fait agir; ce sont les passions humaines qui le font mouvoir.

La nature du gouvernement des républiques, c'est que la souveraine puissance appartient au peuple; à tout le peuple si la république est une démocratie; à une partie seulement, si c'est une aristocratie. Quel est le principe de la démocratie? Quel est le principe de l'aristocratie? — Dans les démocraties, c'est la loi qui est le véritable souverain, car elle exprime la volonté du peuple. Il n'y a pas de pouvoir personnel et les autorités ne sont instituées que pour veiller à l'exécution des lois et ordinairement avec un mandat temporaire. C'est dans l'observation des lois que se trouve le principe du gouvernement; car si les lois n'étaient pas obéies on tomberait dans le désordre qui est inséparable de l'absence de pouvoir. Montesquieu exprime cette idée en disant que la vertu est le principe des démocraties. Il ne prend pas ce mot dans le sens qui lui est attribué ordinairement, mais suivant une acception spéciale. « Ce que j'appelle

vertu dans la république est l'amour de la patrie, c'est-à-dire l'amour de l'égalité. Ce n'est point une vertu morale, même une vertu chrétienne, c'est la vertu politique et celle-ci est le ressort qui fait mouvoir le gouvernement républicain. » Dans la démocratie, le peuple est à la fois sujet et monarque; il doit supporter les lois qu'il est appelé à faire. Si le peuple manque de vertu, il fera des lois faciles et complaisantes, et les fît-il sévères, qu'importe qu'il les fasse comme monarque si, comme sujet, il ne les exécute pas? Montesquieu ne dit pas que la vertu, même la vertu dans le sens politique qu'il lui donne, ne se rencontrent pas dans les autres gouvernements; mais elle peut s'y trouver sans en être le principe, c'est-à-dire le ressort.

La nature de la république aristocratique est que la puissance souveraine y appartient à quelques-uns. Le peuple y est à l'égard de la noblesse ce que les sujets sont à l'égard du monarque. Quel est son principe? La sagesse des aristocraties consiste à diminuer, autant que possible, la distance qui sépare le peuple des grands et à donner au peuple le moyen de s'élever et de participer à la puissance de l'État. Les nobles qui font la loi, qui peuvent la modifier ou la changer trouvent dans cet instrument un moyen irrésistible de faire exécuter leurs volontés. Il faut donc que le principe du gouvernement fournisse des freins à leur toute-puissance. C'est la modération qui est la vertu propre et le principe de l'aristocratie; « elle y trouve le moyen de couvrir l'odieux d'une inégalité toujours présente aux yeux du peuple et d'une obéissance qu'il doit seul, tandis que dans la monarchie, il la partage avec les grands. »

La nature de la monarchie est que la puissance y est exercée par un seul sur tous, mais conformément à des lois stables et fixes. Ces lois sont placées sous la protection de pouvoirs subordonnés, intermédiaires entre le prince et le peuple, et qui placent le souverain dans une certaine dépen-

dance; car il ne peut agir que par eux. La monarchie ne subsiste donc pas sans noblesse et sans privilèges. De plus, comme ces lois sont la règle du pouvoir, il faut qu'elles soient déposées en lieu sûr; pour qu'elles soient protégées contre les abus de la puissance il est bon qu'elles soient confiées à un corps considérable chargé de les faire connaître par une publication ou un enregistrement authentique et de les rappeler lorsqu'on les oublie. Quel est le principe de la monarchie? Montesquieu répond que c'est l'honneur, c'est-à-dire le préjugé de chaque personne et de chaque condition. La pensée de Montesquieu, sur ce point, est loin d'être claire et, en comparant plusieurs passages, on peut se demander si par ce mot il faut entendre l'honneur ou la recherche des honneurs. M. P. Janet expose la pensée de l'*Esprit des lois* en ces termes : « Ce qui est nécessaire pour que l'État ne périsse pas, c'est que le prince ait un certain préjugé de sa propre grandeur et de ses prérogatives et qu'il confonde cette grandeur avec celle de l'État, en un mot, une certaine opinion d'imagination qui lui fasse rechercher le bien, non pour le bien en lui-même mais pour réaliser cet idéal de grandeur qu'il porte en soi. Mais cette opinion de sa grandeur dégénérerait facilement chez le prince en adoration de soi-même, en mépris des sujets, en indifférence des intérêts publics, et l'État deviendrait despotique, si tous les corps de l'État n'avaient chacun leur préjugé, comme le prince lui-même; si la noblesse, le clergé, la magistrature n'opposaient au préjugé du prince des préjugés contraires; cet ensemble de préjugés qui se limitent et se respectent les uns les autres, fonde la hiérarchie sociale et tient lieu du droit qui est la base des républiques; c'est là l'honneur, le principe conservateur des institutions monarchiques. »

Montesquieu réduit à trois les règles de l'honneur auxquelles l'éducation est obligée de se conformer. La première est que nous pouvons faire cas de notre fortune, mais qu'il

nous est souverainement défendu d'en faire aucun de notre vie. La seconde est que lorsque nous avons été élevés à un rang, nous ne devons rien faire ni souffrir qui fasse voir que nous nous tenons pour inférieur à ce rang même. La troisième, que les choses que l'honneur défend sont plus rigoureusement défendues lorsque les lois ne concourent point à les proscrire, et que celles qu'il exige sont plus fortement exigées lorsque les lois ne les demandent pas.

Si on suppose une monarchie sans lois qui servent de règle au pouvoir, si le prince est tout et si les sujets ne sont rien; si toute la constitution se réduit à la volonté d'un seul qui, étant tout, est maître de tout, le gouvernement est despotique. C'est la crainte qui est le principe de ce régime. La crainte du souverain est à la fois le frein du peuple et sa protection; car le peuple est trop faible pour que le souverain le craigne et c'est contre les grands que s'exerce sa puissance; or, c'est la crainte des grands qui fait seule la sécurité des petits. « Comme le principe du gouvernement despotique est la crainte, le but en est la tranquillité; mais ce n'est point une paix; c'est le silence de ces villes que l'ennemi est près d'occuper[1]. »

[1] Le despotisme et la monarchie absolue sont choses différentes et Montesquieu les confond. Le despotisme est un régime où le souverain use abusivement de la puissance ou du moins sous lequel les sujets ont des raisons de craindre un pareil abus. Sous les Antonins, la puissance absolue n'inspirait pas cette crainte que les sujets avaient sous Caracalla ou Héliogabale. Sous saint Louis, l'aristocratie ne tremblait pas comme sous Louis XI. Le despotisme est donc plutôt la corruption de la monarchie absolue qu'il n'est une espèce particulière et principale de gouvernement. — Aristote avait distingué trois espèces de bon gouvernement et trois corruptions ou mauvais gouvernements. La bonté du gouvernement ne tenait pas à sa nature mais à l'esprit dont le souverain était animé. S'il exerçait le pouvoir dans l'intérêt général, le gouvernement était bon, quelle que fût sa forme. S'il se servait de la puissance dans son propre intérêt, il y avait corruption du gouvernement. Quoique Montesquieu n'eut pas adopté la division des bons et des mauvais gouvernements, il l'a cependant indiquée en définissant le principe de chaque gouvernement. Si on suppose en effet que le principe est supprimé

Mais comment assurer à chaque espèce de gouvernement l'action de son principe? La vertu, la modération, l'honneur sont des qualités personnelles qui ne peuvent être un ressort politique qu'autant qu'elles sont très répandues. Quelles institutions leur donneront la généralité nécessaire pour qu'elles deviennent des moteurs? Montesquieu, comme Platon et Aristote, demande cet effet à l'éducation qui, seule, peut donner aux esprits et aux sentiments une direction générale. Aussi faut-il que les lois de l'éducation soient relatives aux principes du gouvernement. « Les lois de l'éducation, dit-il, sont les premières que nous relevons et comme elles nous préparent à être citoyens, chaque famille particulière doit être gouvernée sur le plan de la grande famille qui les comprend toutes. Si le peuple, en général, a un principe, les parties qui le composent l'auront aussi. Les lois de l'éducation seront donc différentes dans chaque espèce du gouvernement. Dans les monarchies, elles auront pour objet l'honneur; dans les républiques, la vertu; dans le despotisme, la crainte[1]. »

Montesquieu compare les trois espèces de gouvernement et donne la préférence à la monarchie. Elle a, dit-il, un grand avantage sur le gouvernement républicain : les affaires étant menées par un seul, il y a plus de promptitude dans l'exécution. Mais comme cette promptitude pourrait dégé-

ou altéré, on obtient le gouvernement mauvais ou corrompu. La démocratie sans vertu est une démagogie anarchique; l'aristocratie sans modération est une oligarchie. La monarchie sans lois ni point d'honneur n'est que le despotisme d'un homme tout-puissant sur des sujets avilis. Le défaut de la classification de Montesquieu tient à ce qu'il a placé le despotisme au nombre des gouvernements réguliers.

[1] Montesquieu croit qu'il faut sous le despotisme développer par l'éducation le sentiment de la crainte. Mais cet effet pourrait être obtenu sans le secours des lois sur l'éducation. L'abus de la puissance suffit pour la faire naître dans le cœur du sujet et pour lui donner la généralité que suppose la notion de principe. C'est ce qui prouve que le despotisme est la corruption du gouvernement monarchique plutôt qu'une espèce de gouvernement nor-

nérer en rapidité, les lois y mettront une certaine lenteur.... Le gouvernement monarchique a aussi un grand avantage sur le despotique. Comme il est de sa nature qu'il y ait sous le prince plusieurs ordres qui tiennent à la constitution, l'État est plus fixe, la constitution plus inébranlable, la personne de ceux qui gouvernent plus assurée[1]. La conclusion de l'*Esprit des lois* est donc favorable au gouvernement mixte qui avait déjà mérité l'approbation des plus grands philosophes de l'antiquité. Mais il ne tire pas de son esprit cette combinaison d'éléments politiques; il a devant les yeux un modèle de constitution qui fonctionne, à la fois monarchique, aristocratique et populaire; c'est la constitution d'Angleterre. Aussi Montesquieu décrit ce qu'il voit plutôt qu'il n'expose ce qu'il conçoit. Comme cette constitution s'est formée peu à peu, qu'elle est fille de la tradition et n'est point la réalisation d'un système conçu *à priori*, Montesquieu en fait la théorie et révèle son mécanisme et le rôle que joue chacun de ses ressorts. Il donne, en quelque sorte, conscience aux Anglais eux-mêmes d'une constitution qu'ils pratiquent depuis longtemps.

Ce qui distingue la constitution d'Angleterre, c'est qu'elle a pour objet direct la liberté et que les trois pouvoirs — législatif exécutif et judiciaire — y sont séparés. « Les monarchies que nous connaissons, dit-il, n'ont pas, comme celle dont

mal. Il faut des années pour que l'éducation rende la majorité des hommes vertueux, modérés ou sensibles à l'honneur. Mais pour leur inspirer la crainte, il suffit que le souverain fasse ou menace de faire quelques actes violents et déraisonnables. Montesquieu lui-même le reconnaît quand il parle de la corruption des principes : « Le principe du gouvernement despotique se corrompt sans cesse parce qu'il est corrompu par sa nature. Les autres gouvernements périssent parce que des accidents particuliers en violent le principe; celui-ci périt par son vice intérieur, lorsque quelques causes accidentelles n'empêchent point son principe de se corrompre » (Liv. VIII, ch. x).

[1] Liv. V, ch. x et xi.

nous venons de parler, la liberté pour leur objet direct; elles ne tendent qu'à la gloire des citoyens, de l'État et du prince. Mais de cette gloire il résulte un esprit de liberté qui, dans ces états, peut faire d'aussi grandes choses et peut contribuer autant au bonheur que la liberté même. — Les trois pouvoirs n'y sont pas distribués et fondus sur le modèle de la constitution dont nous avons parlé; ils ont chacun une distribution particulière selon laquelle ils approchent plus ou moins de la liberté politique et s'ils n'en approchaient pas, la monarchie dégénérerait en despotisme. »

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté lorsque la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs[1].... Dans la plupart des États de l'Europe le gouvernement est modéré parce que le prince, qui a les deux premiers pouvoirs, laisse à ses sujets l'exercice du troisième. Chez les Turcs, où ces trois pouvoirs sont réunis sur la tête des sultans il règne un affreux despotisme ».

La séparation a fait naître une objection que Montesquieu commente et réfute. Ces trois pouvoirs, dit-on, devraient former un repos ou une inaction. « Mais, répond

[1] Nous reproduisons le texte de Montesquieu ; car il est impossible, pour exprimer ses idées, de trouver une forme qui soit à la fois, je ne dirai pas plus mais aussi concise et ferme.

Montesquieu, comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert. »

Le principe de la séparation n'empêche cependant pas que la puissance exécutive participe à la puissance législative, non pour délibérer, mais pour empêcher. Ajoutons que le droit de juger qui appartient à l'une des assemblées, dans certaines affaires, n'est pas contraire au principe de la séparation; car l'assemblée qui peut rendre un jugement ou un arrêt, ne peut pas seule faire une loi, et dès lors, la confusion n'est pas à redouter.

Si, en général, la puissance législative ne peut pas juger, quelques exceptions peuvent être faites à cette règle et, suivant Montesquieu, on en doit admettre trois. En vertu même du principe que nous devons être jugés par nos pairs, il faut admettre que les nobles doivent être jugés par cette partie du Corps législatif qui est composée de nobles[1]; sans quoi, les premiers de l'État n'auraient pas le même privilège qui appartient au dernier des citoyens. D'un autre côté, lorsque la loi est trop rigoureuse, il n'appartient pas au juge de la modifier en la modérant dans l'application. Ce pouvoir ne peut être attribué qu'à une partie de la puissance législative[2]. Il pourrait arriver aussi que quelque citoyen, dans les affaires publiques, violât les droits du peuple et commît des crimes que les magistrats établis ne sauraient ou ne voudraient pas punir. Il faut, en ce cas, pour conserver la dignité du peuple et la sûreté du particulier, que la partie législative du peuple accuse devant la partie législative des nobles, laquelle n'a ni les mêmes intérêts qu'elle ni les mêmes passions[3].

Après avoir analysé cette constitution et avoir montré les

[1] Compétence de la Chambre des lords pour le jugement de ses membres.
[2] Compétence de la Chambre des lords comme Cour d'équité.
[3] Compétence de la Chambre des lords comme Haute-cour de justice.

garanties qu'elle offre aux citoyens pour assurer leur liberté, Montesquieu jette un regard sur son origine et sur son avenir : « Si l'on veut lire, dit-il, l'admirable ouvrage de Tacite sur les *mœurs des Germains*, on verra que c'est d'eux que les Anglais ont tiré l'idée de leur gouvernement politique. Ce beau système a été trouvé dans les bois[1]. Comme toutes les choses humaines ont leur fin, l'État dont nous parlons perdra sa liberté, il périra. Rome, Lacédémone et Carthage ont bien péri. Il périra lorsque la puissance législative sera plus corrrompue que l'exécutive[2]. »

C'est dans le *Contrat social* qu'il faut chercher la véritable pensée de J.-J. Rousseau sur l'État et elle y est exprimée dans un style clair, vigoureux, sobre, qui contraste avec la prose emportée et déclamatoire du *Discours sur l'inégalité des conditions*. Rousseau cependant n'a fait que changer de ton et de forme; il n'a pas renoncé aux idées qu'il avait exposées dans sa première œuvre politique. Il croit encore, en écrivant le *Contrat social*, que les inégalités viennent de l'état social, qu'avant l'établissement des sociétés, tous les hommes étaient heureux, ayant peu de ressources sans

[1] *De minoribus rebus principes consultant; de majoribus omnes. Hac tamen ut ea quoque quorum plebem arbitrium est apud principes pertractentur.*

[2] *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI. A Montesquieu se rattachent spécialement : 1° Beccaria, dont l'ouvrage *Des délits et des peines* peut être considéré comme le développement des éloquentes protestations de l'*Esprit des lois* contre la barbarie des peines et de la procédure; 2° Filangieri, l'auteur de la *Science de la législation*, qui affecte de se séparer de son modèle et d'attaquer ses théories bien qu'il le suive pas à pas; 3° Blackstone, qui dans son *Commentaire des lois anglaises*, expose la constitution de son pays en reproduisant le travail de Montesquieu; 4° l'écossais Fergusson, l'auteur de l'*Essai sur l'histoire de la société civile*, dont la modestie était égale à l'outrecuidance de Filangieri : « Quand je pense, disait-il, au livre du président de Montesquieu, je ne sais comment me justifier d'oser, après lui, traiter des affaires humaines. Ainsi que lui je suis aiguillonné par mes idées et entraîné par les mouvements de mon cœur. Peut-être même suis-je plus propre à mettre ces vérités à la portée des esprits ordinaires, parce que je suis moi-même plus au niveau du commun des hommes. »

doute, mais aussi peu de besoins : « Je le vois, dit-il, se rassasiant sous un chêne, se désaltérant au premier ruisseau; trouvant son lit au pied du même arbre qui lui a fourni son repas et voilà ses besoins satisfaits. » Si tel est l'état de nature, il en faut conclure que la société est un état artificiel de création humaine. « Après avoir montré que l'inégalité est à peine sensible dans l'état de nature et que son influence est presque nulle, il me reste à démontrer son origine et ses progrès dans les développements successifs de l'esprit humain. Après avoir démontré que la *perfectibilité*, les vertus sociales et les autres facultés que l'homme naturel doit avoir reçues en puissance, ne pouvaient se développer d'elles-mêmes; qu'elles avaient besoin pour cela du concours fortuit de causes étrangères qui pouvaient ne jamais naître et sans lesquelles il fût demeuré éternellement dans sa constitution primitive, il me reste à considérer et à rapprocher les différents hasards qui ont pu perfectionner la raison humaine en détériorant l'espèce, rendre un être méchant en le rendant sociable, et d'un terme si éloigné assurer enfin l'homme et le monde au point où nous les voyons[1]. »

Cependant sa pensée paraît s'être un peu adoucie quand il écrit le *Contrat social*. Il admet au moins que la famille est une société naturelle et que le premier modèle des sociétés politiques est dans la vie domestique; le chef est l'image du père, le peuple celle des enfants et tous étant nés égaux et

[1] « Si nous suivons le progrès de l'inégalité dans ces différentes révolutions, nous trouverons que l'établissement de la loi et du droit de propriété fut son premier terme; l'institution de la magistrature, le second; que le troisième et dernier fut le changement du pouvoir légitime en pouvoir arbitraire : en sorte que l'état de pauvre et de riche fut autorisé par la première époque; celui de puissant et de faible par la seconde et par la troisième, celui de maître et d'esclave, qui est le dernier degré de l'inégalité et le terme auquel aboutissent enfin tous les autres jusqu'à ce que de nouvelles révolutions dissolvent tout à fait le gouvernement, ou le rapprochent de l'institution légitime. »

libres n'aliènent leur liberté que pour leur utilité. A ses yeux, tout pouvoir humain est établi dans l'intérêt des gouvernés et il combat ironiquement Grotius et Hobbes qui tirent le pouvoir absolu de l'esclavage : « Ainsi voilà l'espèce humaine divisée en troupeaux de bétail, dont chacun a son chef qui le garde pour le dévorer[1]. » Ce n'est pas la force qui créa la société, c'est le consentement et la constitution ne devint légitime que par l'adhésion du peuple. Il faut toujours remonter à une première convention, dit la rubrique du chapitre v du livre Ier; encore faut-il que cette convention soit unanime : « S'il n'y avait pas de convention antérieure, où serait, à moins que l'élection ne fût unanime, l'obligation pour le petit nombre de se soumettre au choix du grand? et d'où, cent qui veulent un maître ont-ils le droit de voter pour dix qui n'en veulent point? » La loi sur la pluralité des suffrages est elle-même un établissement de convention, et suppose au moins une fois l'unanimité.

Comment l'homme est-il conduit à sortir de l'état de nature? Tant que chacun peut par ses propres forces pourvoir à sa conservation, la condition primitive n'est point modifiée. Mais il peut arriver que la somme des obstacles qui nuisent à la conservation dans l'état de nature dépasse la somme de résistance que l'individu peut leur opposer. Il faut alors de toute nécessité organiser un ensemble de forces qui puisse l'emporter sur la résistance. Le problème peut être posé en ces termes : « Trouver une forme d'association

[1] Voici comment il juge la théorie d'Aristote sur l'esclavage : « Aristote avait dit que les hommes n'étaient point naturellement égaux, mais que les uns naissent pour l'esclavage et les autres pour la domination. Aristote avait raison, mais il prenait l'effet pour la cause. Tout homme né dans l'esclavage naît pour l'esclavage, rien n'est plus certain. Les esclaves perdent tout dans leurs fers, jusqu'au désir d'en sortir : ils aiment leur servitude comme les compagnons d'Ulysse aimaient leur abrutissement. Si donc il y a des esclaves par nature, c'est parce qu'il y a eu des esclaves contre nature. La force a fait les premiers esclaves; leur lâcheté les a perpétués. »

qui défende de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé et par laquelle, chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. »

Les clauses du pacte social se réduisent à une seule, « savoir, l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté. » Cette aliénation se fait sans réserve : car s'il restait quelques droits aux particuliers, il n'y aurait pas de supérieur[1] commun qui pût prononcer entre eux et le public, chacun étant en quelque point son propre juge, prétendrait bien l'être en tous, l'état de nature subsisterait, et l'association deviendrait nécessairement tyrannique ou vaine[2].

[1] Voici la formule du pacte social : « *Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance, sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout.* » — La personne publique qui résulte de cette association s'appelait autrefois *cité* et prend maintenant celui de *république* ou de *corps politique*, lequel est appelé par ses membres, *état* quand il est passif; *souverain* quand il est actif; *puissance*, en le comparant à ses semblables. A l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom *de peuple* et s'appellent, en particulier, *citoyens* comme participant à l'autorité souveraine et *sujets* comme soumis aux lois de l'État. Mais ces termes se confondent souvent et se prennent l'un pour l'autre; il suffit de les savoir distinguer quand ils sont employés dans toute leur précision » (ch. VI, liv. Ier).

[2] Il est difficile de concilier ce passage avec le chapitre IV du livre second : *Des bornes du pouvoir souverain.* « On convient que chacun aliène, par le pacte social, de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la communauté; mais il faut convenir aussi que le souverain est seul juge de cette importance. Tous les services qu'un citoyen peut rendre à l'État, il les lui doit si tôt que le souverain les lui demande; mais le souverain ne peut, de son côté, charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté; il ne peut pas même le vouloir; car, sous la loi de raison, rien ne se fait sans cause non plus que sous la loi de nature. » — A la fin du même chapitre (ch. IV, liv. II), on trouve un passage qui prouve que Rousseau doute au moins de l'excellence de l'état de nature : « Il est si faux que dans le contrat social il y ait, de la part des particuliers, une renonciation véritable que leur situation, par l'effet de ce contrat, se trouve réellement préférable à ce qu'elle était auparavant. »

Le principe posé, Rousseau en tire les conséquences. Le propriétaire n'est plus maître de son bien que par tolérance et de seconde main. Il s'est démis de tout ce qu'il possédait, et l'État lui concède une part sous les conditions qu'il détermine, spécialement en ce qui concerne la faculté de disposer et de tester : « Par nature, le droit de propriété ne s'étend pas au delà de la vie du propriétaire; à l'instant qu'un homme est mort, son bien ne lui appartient plus. Ainsi, lui prescrire les conditions sous lesquelles il peut en disposer, c'est au fond moins altérer son droit en apparence que l'étendre en effet. La concession est un acte précaire et révocable. Aussi Rousseau reconnaît-il au souverain le droit de « s'emparer de tous les biens comme cela se fit à Sparte au temps de Lycurgue. »

Si le propriétaire n'est qu'un possesseur précaire de ses propres biens, le père n'est pas plus maître de l'éducation de ses enfants. « Comme on ne rend pas la raison de chaque homme unique arbitre de ses devoirs, on doit d'autant moins abandonner l'éducation aux lumières et aux préjugés des pères qu'elle importe à l'État plus encore qu'aux pères. » C'est par l'éducation qu'on forme d'avance le citoyen. « C'est elle qui doit donner aux âmes la forme nationale. Les peuples sont à la longue ce que le gouvernement les fait être : guerriers, citoyens, hommes quand il le veut, populace, canaille quand il lui plaît[1]. C'est par l'éducation qu'il les façonne; aussi tous les enfants doivent être élevés en commun et de la même manière; la loi doit régler la matière, l'ordre et la forme de leurs études[2]. »

Non-seulement, les biens n'appartiennent au possesseur qu'à titre précaire et révocable; non-seulement l'enfant n'ap-

[1] V. *Émile*, liv. V, 175; *Gouvernement de la Pologne*, 273, 283, 287.

[2] « Voulez-vous prendre une idée de l'éducation publique ? Lisez la *République* de Platon. Les bonnes institutions sociales sont celles qui savent le mieux dénaturer l'homme, lui ôter son existence absolue pour lui en donner une relative, et transporter le *moi* dans l'unité commune, en sorte que chaque

partient pas au père, mais à l'État, dont le droit est supérieur à celui de la famille; mais l'individu n'est pas maître de sa pensée et de sa foi. L'État est par nature hostile aux associations autres que lui-même; tout ce qui rompt l'unité sociale est mauvais, et spécialement il vaudrait mieux pour l'État qu'il n'y eût point d'Église. Une *société chrétienne* ne serait plus une société d'hommes parce que la patrie du chrétien n'est pas de ce monde. Sa loi ne prêche que servitude et dépendance; il est fait pour être esclave et d'un esclave on ne fera jamais un citoyen. *République chrétienne,* chacun de ces deux mots suivant Rousseau exclut l'autre. Les libres-penseurs, les athées, les sceptiques ne sont pas mieux traités que les chrétiens ou les catholiques. « Il y a une religion civile, une profession de foi dont il appartient au souverain de fixer les articles non pas précisément comme dogme de religion, mais comme sentiments de sociabilité sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen ou sujet fidèle. Ces articles sont l'existence de la divinité puissante, intelligente, bienfaisante, prévoyante et pourvoyante, la vie à venir, le bonheur des justes, le châtiment des méchants, la sainteté du contrat social et des lois. Sans pouvoir obliger personne à les croire, il faut bannir de l'État quiconque ne les croit pas; il faut le bannir non comme impie, mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement les lois de la justice, et d'immoler au besoin sa vie et son devoir. » Ces principes auront-ils une sanction qui en garantisse l'efficacité? Oui, et elle est terrible : « Si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort; il a commis le plus grand des crimes, il a menti devant les lois[1]. »

particulier ne se croie plus un, mais partie de l'unité et ne soit plus sensible que dans le tout. Un enfant, en ouvrant les yeux, doit voir la patrie et, jusqu'à la mort, ne doit voir qu'elle. On doit l'exhorter à ne jamais regarder son individu que dans ses rapports avec le corps de l'État » (*Émile,* liv. I).

[1] « Sur ce principe, dit M. Taine, l'infatuation débordera hors de toutes

La volonté du souverain est une et inaliénable; aussi ne peut-elle être déléguée à des représentants. On tirera de ce principe la conséquence que les lois ne peuvent être que préparées par des mandataires et que, pour les rendre obligatoires, l'adhésion du peuple devra être demandée. En d'autres termes, il faut demander la *sanction* du souverain. Ce qui peut être délégué c'est la puissance exécutive et c'est à ce point de vue seulement que Rousseau distingue et divise les gouvernements. L'organisation du pouvoir législatif ne doit pas être considérée pour déterminer les différentes formes politiques; c'est le pouvoir exécutif seulement qu'il faut regarder. Si l'exécution est confiée à une seule personne, le gouvernement s'appellera monarchie; si elle est aux mains de plusieurs, aristocratie; si le peuple entier en est chargé, on l'appellera démocratie[1]. Partout la souveraineté appartient à la volonté générale; mais la forme du gouvernement ne doit pas, suivant Rousseau, être la même partout. « On a beaucoup disputé sur la meilleure forme du gouvernement sans considérer que chacune d'elles est la meilleure en cer-

limites. Dès la première année, Grégoire dira à la tribune de l'Assemblée constituante : « Nous pourrions, si nous le voulions, changer de religion, mais nous ne le voulons pas. » Un peu plus tard on le fera, on établira celle de d'Holbach, puis celle de Rousseau, et l'on osera bien davantage. Au nom de la Raison que l'État seul représente et interprète, on entreprendra de faire et de refaire tous les usages, les fêtes, les cérémonies, les costumes, l'ère, le calendrier, les poids, les mesures, les noms des saisons, des mois, des semaines, des jours, des lieux et des monuments, les noms de famille et de baptême, les titres de politesse, le ton des discours, la manière de saluer, de s'aborder et d'écrire, de telle façon que le Français, comme jadis le puritain ou le quaker, refondu jusque dans sa substance intime, manifeste par les moindres détails de son action et de ses dehors la domination du tout-puissant principe qui le renouvelle, de la logique inflexible qui le régit » (*Origines de la France contemporaine*, l'Ancien régime, p. 327).

[1] M. Paul Janet fait observer avec raison que Rousseau est par ce point de départ conduit « à des définitions arbitraires et contraires à toutes les habitudes de la science et de la langue. Par exemple, si l'on consultait sa définition, le gouvernement des États-Unis serait une monarchie, puisque le

tains cas et la pire en d'autres. En général, le gouvernement démocratique convient aux petits États, l'aristocratique aux médiocres, le monarchique aux grands. Mais comment compter la multitude des circonstances qui peuvent fournir des exceptions[1]? »

LX.

Histoire de l'État. — Physiocrates.

Pendant que Rousseau exaltait l'État au détriment de l'individu et proposait pour modèle les républiques de l'antiquité, une autre école se fondait avec des tendances opposées sous le nom de *Physiocratie*, ou la *puissance des lois de la nature*, école composée d'hommes distingués mais dont les noms n'eurent pas la notoriété retentissante des noms de Montesquieu, Voltaire ou Rousseau[2].

pouvoir exécutif y appartient à un seul; d'aristocratie selon ses principes, je n'en connais guère : car je ne vois pas d'État où le peuple ayant la puissance législative, un Sénat est chargé de l'exécution des affaires. Quant à la démocratie, comme Rousseau la définit, c'est-à-dire un gouvernement où le peuple tout entier est législateur et magistrat, il serait aujourd'hui impossible d'en trouver un seul exemple dans le monde; et dans l'antiquité, Athènes est la seule république qui répondrait, et encore imparfaitement, à la définition » (*Histoire de la science politique* dans ses rapports avec la morale, t. II, Voltaire et J.-J. Rousseau).

[1] *Contrat social*, liv. III, ch. III.

[2] La physiocratie fut fondée par le docteur Quesnay, médecin, né à Mérey, près Montfort-l'Amaury en 1694, médecin à Mantes et plus tard appelé à Paris par la protection du maréchal de Noailles avec le titre de chirurgien du roi, moyen détourné qui fut employé afin d'échapper aux exigences de la corporation des chirurgiens de la capitale qui n'admettaient pas des membres sans leur faire subir des épreuves. Quesnay avait acquis une certaine célébrité par une réfutation de l'ouvrage de Silva sur la saignée.

Letrosne et de Turgot. Elle faisait la part grande à l'individu et restreignait fort le rôle de l'État. Au point de vue politique cependant, l'école n'était ni révolutionnaire, ni même libérale; tout son libéralisme était limité aux questions de l'ordre économique. Pour la plupart des physiocrates, l'idéal politique était le régime d'un despotisme éclairé, gouvernant avec force mais pour assurer l'exécution des lois de la nature. Le *Conseil des municipalités* de Dupont et de Turgot n'était qu'un corps consultatif imaginé pour éclairer le pouvoir absolu et réaliser le « despotisme éclairé[1]. »

Les physiocrates avaient eu des précurseurs au XVIIe siècle dans Vauban et Boisguillebert[2]. Ni l'un ni l'autre ne voulait porter atteinte à la puissance royale; ils s'en excusaient et s'efforçaient même de prouver que le roi serait plus puissant si leurs projets de réforme étaient adoptés. « La dîme, disait Vauban, pourra être haussée et baissée sans peine et sans le moindre embarras; car, il n'y aura qu'à faire un tarif nouveau pour l'année suivante ou courante. — La dîme ne mettra aucune borne à l'autorité royale; au contraire, elle rendra le roi tout à fait indépendant, non-seulement de son clergé, mais encore de tous les pays d'État, à qui il ne sera obligé de faire aucune demande, parce que la dîme royale suppléera à toutes ces demandes, et le roi n'aura qu'à en hausser ou à en abaisser le tarif selon les besoins de l'État. » — Boisguillebert allait même jusqu'à penser et dire que l'embarras des finances était le seul défaut de la guerre : « N'était ce fait fâcheux qu'à leur remorque elles traînent fatalement les embarras des affaires extraordinaires, les

[1] *Mémoire sur les municipalités* rédigé par Dupont de Nemours d'après les idées de Turgot. — V. Turgot, *philosophe, économiste et administrateur*, par Batbie.

[2] Vauban, *Dîme royale* (édit. Daire), p. 43 et 57. — Boisguillebert, *Traité des grains*, part. Ire, ch. VII (p. 338 et 340).

guerres seraient plus avantageuses à la France qu'une tranquillité entière : la guerre met toutes choses en mouvement; elle purge les humeurs peccantes et elle charme, en quelque manière, la vivacité d'une nation qui n'aime pas naturellement le repos et à qui il est souvent dommageable. »

Mais sous cette autorité puissante il faut que les hommes et les choses soient laissés à leurs lois naturelles : « Oui, dit Boisguillebert en termes qu'on pourrait croire empruntés à Quesnay ou à ses disciples, il faut une police pour faire observer la concorde et les lois de la justice parmi un si grand nombre d'hommes qui ne cherchent qu'à les détruire et qu'à se tromper et à se surprendre depuis le matin jusqu'au soir et qui aspirent continuellement à fonder leur opulence sur la ruine de leur voisin. Mais c'est à la nature seule à y mettre cet ordre et à y entretenir la paix; toute autre autorité gâte tout en voulant s'en mêler, quelque bien intentionnée qu'elle soit..... La nature peut seule faire observer cette justice pourvu, encore une fois, que qui que ce soit autre ne s'en mêle[1]. »

[1] *Dissertation sur la nature de la richesse*, ch. V, p. 388-389. V. sur les précurseurs des physiocrates l'ouvrage de M. Horn : *L'économie politique avant les physiocrates* et spécialement le chapitre intitulé : *Vauban et Boisguillebert* (ch. XIII, p. 293) et le chapitre : *Laissez faire, laissez passer* (ch. XV, p. 337). La *dîme royale* du maréchal Vauban parut en 1707; mais avant sa publication, l'ouvrage était connu et Boisguillebert paraît n'avoir pas ignoré en quoi consistait le projet, comme cela résulte de ce passage du *Factum de la France*. « C'est un dixième en *argent* qu'il faut payer et non point en *essence*, ou *dîme royale*, comme une personne de la première considération, tant pour son mérite personnel que par l'élévation de ses emplois, a voulu la proposer au roi » (*Factum*, ch. XI, p. 311). Le maréchal s'était servi des mots *dîme royale* par analogie de la *dîme ecclésiastique* ou *féodale*. L'analogie l'avait conduit à proposer le prélèvement du dixième en nature de tous les fruits. Mais les inconvénients de l'impôt en *essence* étaient manifestes et Boisguillebert y substitua le dixième en argent. La pensée du magistrat rouennais a probablement été antérieure au projet de Vauban. Le *détail de la France* parut en 1695 et la première édition du *Factum* est de 1706, un an avant la publication de la *dîme royale*. Boisguillebert n'a donc pas eu le

LXI.

Histoire de l'État. — Kant. — Guillaume de Humboldt.

Dans sa puissante analyse de l'intelligence humaine, Kant n'a pas négligé la notion du droit ni celle de l'État. Pour comprendre la définition qu'il donne du droit, il faut remonter à celle qu'il donne du devoir. Le devoir est l'obligation morale de faire ce qui est juste et bien, par le motif que c'est juste et bien. La même action a un caractère moral différent suivant le motif qui l'inspire, car celui qui agit parce qu'il a intérêt à le faire ne peut pas être comparé à celui qui, faisant le même acte extérieur, n'écoute que le devoir et suit la devise : « Fais ce que dois, advienne que pourra. » Celui-ci fait son devoir et l'autre fait un calcul. La *coexistence* des hommes vivant en société leur impose des devoirs dont l'accomplissement peut même être exigé par la contrainte; mais il suffit que l'acte extérieur soit exécuté et la société ne peut pas, comme la conscience, juger le mobile qui conduit l'agent. Que celui-ci ait pour but d'obéir à la loi ou d'éviter une peine, pourvu que l'ordre soit obéi, la pureté du motif importe peu aux autres hommes et la puissance publique n'a

texte de l'ouvrage de Vauban sous les yeux; mais il en a eu connaissance par ce qui avait transpiré. En 1707, Boisguillebert publia le *Détail* et le *Factum* sous le titre déguisé de : *Testament politique du maréchal Vauban*. Si par suite de ce déguisement les écrits de Boisguillebert ont été attribués à Vauban, en retour la *Dîme royale* a été attribuée à ce dernier. C'est l'erreur que commit Voltaire dans *l'homme aux quarante écus*, « la *Dîme royale* œuvre d'*un certain Boisguillebert*. » Ce qui est plus important que ces questions d'antériorité, c'est que la conclusion de Vauban comme celle de Boisguillebert tendait à l'égalité devant l'impôt. Car le dixième en nature ou en argent devait être levé sur tous les biens sans exception ni privilège.

pas à en demander compte[1]. Le *droit*, d'après Kant, est l'ensemble des conditions sous lesquelles la liberté de chacun s'accorde avec la liberté de tous. L'État n'est que la force sociale instituée pour réaliser par la contrainte la règle de la *coexistence;* son but est la protection de la liberté de chacun. Tout ce qui ne dérive pas de cette règle, tout ce qui ne sert pas à la faire observer, ne peut rationnellement être l'objet des lois civiles.

Kant part de l'idée de l'état de nature pour arriver à la notion de la société et de l'État; il admet aussi le *pacte originaire* ou *contrat social*. Mais pour lui, le contrat n'est qu'une abstraction dont il se sert à titre d'auxiliaire. « L'acte par lequel, dit-il, un peuple se constitue lui-même en état, ou plutôt la *simple idée de cet acte qui seule permet d'en concevoir la légitimité* est le contrat originaire en vertu duquel tous (*omnes et singuli*) dans le peuple déposent leur liberté extérieure pour la reprendre aussitôt comme membres d'une république, c'est-à-dire du peuple en tant qu'État (*universi*). L'état de nature, pour lui, n'est pas un fait historique, mais « une pure idée de la raison, une idée qui a une réalité pratique incontestable, en ce sens qu'elle oblige tout législateur à dicter ses lois de telle sorte qu'elles aient pu émaner de la volonté collective de tout un peuple et tout sujet, en tant qu'il veut être citoyen, à se considérer comme s'il avait concouru à former une volonté de ce genre. »

Le contrat social ne forme pas le *tien* et le *mien;* il est

[1] « Le devoir, dit Kant, est l'obligation de faire une action par respect pour la loi. » C'est ce qu'il appelle *l'impératif catégorique*. Mais comme l'homme est libre de faire et de ne pas faire son devoir ou de faire le même acte pour des motifs différents entre lesquels il a le choix, Kant dit que la *volonté est autonome*. Cette proposition de Kant a donné lieu à beaucoup de discussions et a encouru le reproche d'être obscure. Comme la loi est la règle de la volonté, il y aurait contradiction à dire que la volonté peut elle-même faire sa loi. Nous croyons que Kant a voulu, sous cette forme nouvelle, affirmer la liberté humaine.

fait pour les garantir. Le tien et le mien existent dans l'état de nature, et l'état civil ne fait que protéger ce qui existait avant son établissement. C'est la protection des lois, c'est la justice distributive qui sont le caractère de l'état civil et qui manquent à l'état de nature.

Kant définit la propriété le droit sur la chose dont on a la possession, même quand on a cessé de la détenir; c'est la distinction des jurisconsultes entre le *jus possessionis* et le *jus possidendi*. Le *jus possidendi* en effet est la conséquence du droit de propriété, et, démontrer l'un, c'est démontrer l'autre. Kant adopte la théorie des jurisconsultes qui donnent pour base à la propriété la possession sanctionnée par la loi. Mais quelle est la mesure et la limite de ce droit d'occupation? Suffit-il de mettre le pied sur un continent inhabité pour s'en dire le maître à toujours? Comment fixer une limite? Kant dit que « chacun peut s'approprier tout ce qu'il a le pouvoir de défendre. » Il ne borne pas le droit d'occuper à la portion que l'occupant peut *travailler,* mais à l'étendue qu'il a la force de *défendre*. On a beaucoup critiqué cette démonstration, et le traducteur même des œuvres du philosophe allemand lui reproche de soumettre le droit à la force. D'après lui, Kant oublie que ce n'est pas la puissance de défendre une terre qui en fait la légitimité, mais que c'est, au contraire, cette légitimité qui en autorise la défense. A notre avis, la querelle n'est pas juste. Pour travailler une terre, il faut l'occuper, et, comme les facultés de travailler sont inégales, l'occupation ne peut aussi qu'être inégale. Pour travailler, il ne suffit pas d'occuper; il faut aussi protéger son travail et défendre la portion que l'on cultive. Dans l'état de nature, l'individu réduit à ses propres forces n'est pas toujours en mesure de défendre tout ce qu'il pourrait travailler. D'un autre côté, la propriété étant le droit de disposer de la chose, le propriétaire pouvant la négliger ou la cultiver à son gré, comment le travail est-il la base d'un

droit qui n'implique pas le travail comme élément nécessaire? Comment se justifierait la propriété sur une terre qui donne un produit spontané, et, par exemple, les bois n'exigent aucun travail de mise en culture, si on veut en jouir sans les défricher? — Celui qui occupe un bien vacant acquiert la propriété; il a le droit d'en disposer, de le travailler ou de ne pas le travailler, et la propriété préexiste au travail, ou sinon il faudrait dire que le possesseur, qui entreprend de mettre en culture un terrain, exerce son activité sur une chose qui ne lui appartient pas encore quand il commence ses travaux.

Passant à l'organisation de l'État, Kant distingue la forme du gouvernement (*forma regiminis*) et la forme de la souveraineté (*forma imperii*). Au point de vue de la souveraineté, l'État est monarchique, aristocratique ou démocratique. Si l'on considère la forme du gouvernement, l'État est *républicain* ou *despotique*. L'État républicain est celui où le pouvoir législatif est séparé du pouvoir exécutif et le despotique est celui où ces deux pouvoirs sont confondus. Jugeant à ce point de vue les formes de la souveraineté, Kant trouve que la démocratie est nécessairement despotique parce que tous y ont le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; que dans l'aristocratie on peut plus facilement que dans la démocratie séparer les deux pouvoirs et que la monarchie est le régime qu'y s'y prête le mieux. Dans les démocraties, en effet, le pouvoir exécutif n'existe que par la volonté du pouvoir législatif et il est naturel que celui-ci retienne autant que possible sur son délégué ou réduise de plus en plus les attributions de ce dernier. Au contraire, dans la monarchie le prince a le pouvoir exécutif en vertu d'un droit propre que le pouvoir législatif est tenu de respecter. Kant ne dit pas que le peuple ne puisse pas, dans les démocraties, instituer des magistrats pour leur confier le pouvoir exécutif

de manièrequ'il y ait séparation des pouvoirs; on a vu en effet des démocraties procéder comme des monarchies tempérées. Mais la tentation est grande pour la démocratie, quand elle a la toute-puissance, de restreindre la délégation ou de tout garder pour elle directement. Il est vrai que la monarchie, quand elle est absolue, ne renonce pas plus facilement que la démocratie à une partie de sa puissance etn'est pas disposée à établir des assemblées législatives. Aussi l'idéal politique de Kant est la monarchie représentative fondée sur la séparation des pouvoirs.

Kant traite enfin du droit de *résistance* et le combat d'une manière absolue par des arguments dont la série et l'enchaînement prouvent une fois de plus la vigueur et l'originalité de son esprit.

L'homme a pour devoir de sortir de l'état de nature pour entrer dans l'état social; car tout état social, quelque imparfait qu'on le suppose, est supérieur à l'état de nature ou plutôt à l'idée d'état de nature, puisque ce dernier, d'après Kant, n'est pas un fait historique mais une conception abstraite. Détruire le gouvernement établi est un acte contraire à ce devoir; car c'est tendre vers l'état de nature. Quelle raison pourrait motiver cette résistance? L'imperfection du gouvernement? Mais tout gouvernement est au-dessous de la perfection, de même que tout objet d'expérience est inférieur à l'idée pure qui en est la forme. Où s'arrêterait-on? Quelle constitution serait à l'abri du droit de résistance, à l'abri des entreprises révolutionnaires? Les constitutions sans doute peuvent être améliorées et c'est notre devoir de travailler à les rapprocher de la perfection; mais c'est par des *réformes* qu'il faut chercher ce résultat et non par des *révolutions;* la révolution est un appel à la force tandis que les réformes sont le développement normal de l'intelligence politique. Qui déciderait entre le peuple et le gouvernement? Il faudrait supposer un troisième pouvoir

supérieur aux deux autres, ce qui impliquerait contradiction; car ce troisième pouvoir étant plus fort serait le véritable gouvernement. Kant pousse sa théorie jusqu'à nier que le peuple ait le droit d'introduire dans une constitution un article qui permettrait à un pouvoir de l'État de s'opposer au chef suprême, dans les cas où celui-ci violerait la loi constitutionnelle. Pour qu'il pût restreindre la puissance du chef, il faudrait que ce pouvoir fût plus puissant et, en ce cas, il serait le chef suprême. Le parlement peut seulement opposer au gouvernement un *refus de concours;* mais cette résistance passive ne doit pas devenir active; ce serait déplacer le pouvoir suprême. Quelle sera donc la garantie des droits du peuple en cas de violation de la loi constitutionnelle? « La *liberté d'écrire,* voilà, dit Kant, l'unique palladium des droits du peuple. » En résumé, Kant considère comme un impératif catégorique la proposition suivante : *Obéissez à toute autorité qui a puissance sur vous.*

Cette théorie, quelque remarquable qu'elle soit, offre cependant un défaut où elle est vulnérable. Toute imperfection constitutionnelle ne justifierait pas un mouvement révolutionnaire et cette démonstration par l'absurde est loin d'être probante. Une amélioration quelconque de la loi politique ne suffirait pas, quelque désirable qu'elle fût, pour couvrir les frais d'une révolution; il faut, pour justifier une révolution, supposer un profit considérable tandis que le plus petit perfectionnement peut légitimer une réforme. La résistance et la révolution ne peuvent donc être fondées que sur la supériorité relative du bien à réaliser par rapport aux inconvénients d'un trouble transitoire. Il peut se faire d'ailleurs que les abus à corriger soient tellement nombreux et si invétérés que l'esprit de réforme ne suffise pas pour en venir à bout et qu'une révolution soit nécessaire. Toute imperfection ne peut certainement pas justifier la résistance ou le changement; mais la justification ne serait-elle pas faite

si on supposait que l'individu est privé de l'exercice légitime de ses droits essentiels et qu'il est soumis à une oppression intolérable? Les révolutions sont surtout des mouvements d'impatience du peuple contre le régime dont il souffre; mais pour que le mouvement lui échappe, il faut que le mal soit profond et la douleur extrême. Quant à la tendance au recul vers l'état de nature, il est facile de répondre que les révolutions n'ont pas pour but d'établir l'état de nature, mais de remplacer un état civil devenu insupportable par un état civil meilleur. La crainte de tomber dans le désordre fait même qu'on se met promptement d'accord sur la succession du pouvoir renversé, si on n'avait déjà tout réglé sur ce point avant l'attaque.

L'opinion publique ne s'y est pas trompée, car de tout temps elle a donné son approbation à la résistance des peuples contre l'oppression injuste, et M. Guizot, dans son étude sur Washington, a pu justement dire : « Si ce grand droit social ne pesait pas sur la tête des pouvoirs eux-mêmes, qui le nient, depuis longtemps le genre humain aurait perdu toute dignité comme tout bonheur[1]. »

A la fin du dix-huitième siècle, Guillaume de Humboldt composa un petit traité sur les limites de l'action de l'État dont la publication n'a été faite qu'en 1851 sous le titre de : *Ideen zu einem Versuch des Grenzen die Wircksamkeit des Staates zu bestimmen*[2]. L'auteur, conformément à la doctrine de Kant, limite l'action de l'État à la protection des droits individuels, au rôle négatif qui consiste à empêcher le dommage et n'admet pas qu'il soit institué pour s'occuper de notre bonheur. Après avoir constaté que, dans la théorie

[1] V. M. Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, t. II, ch. sur Kant.

[2] Traduit en français par M. Chrétien sous le titre de : *Essai sur les limites de l'action de l'État.* Cette traduction a été publiée en 1867.

la plus répandue, l'État a un rôle positif qui le charge du bien matériel et moral de la nation, il soutient que cette immixtion est contraire au développement original de la nature humaine et conclut en ces termes : « Je considère donc que la vraie raison ne peut désirer pour l'homme d'autre état que celui où il jouit de la plus entière liberté de développer en lui-même et autour de lui sa personnalité propre; mais encore où la nature ne reçoit des mains de l'homme d'autre forme que celle que lui donne librement chaque individu, dans la mesure de ses besoins et de ses penchants, bornée seulement par les limites de sa force et de son droit. » Humboldt énumère les conséquences fâcheuses que peut avoir le rôle positif de l'État quand la force collective entreprend d'assurer le bonheur des hommes.

Premièrement, l'esprit de gouvernement domine dans chacune de ces dispositions et quelque sage que soit cet esprit, il impose à la nature l'uniformité; les hommes alors obtiennent des biens au grand préjudice de leurs facultés. Ces dispositions ont par suite pour conséquence d'énerver la force de la nation. L'homme en effet, considère comme à lui non pas tant ce qu'il possède que ce qu'il fait et l'intelligence de l'homme, comme toutes ses autres forces, ne progresse que par son activité propre ou par l'usage qu'il tire lui-même des découvertes d'autrui. Les dispositions de l'État sont toujours plus ou moins accompagnées de contrainte et, même quand il n'en est pas ainsi, elles habituent l'homme à compter sur un enseignement étranger plutôt qu'à chercher lui-même des ressources. Les soins trop étendus de l'État altèrent encore davantage l'énergie active et le caractère moral. Celui qui est mené en arrive à sacrifier presque volontairement ce qui lui reste d'activité propre. Il se croit dispensé d'agir et estime qu'il fait encore assez en suivant la direction d'autrui. Les notions de mérite et de faute perdent de leur clarté; l'idée du mérite ne l'enflamme plus et le senti-

ment de la faute ne se fait sentir en lui que plus rarement et avec moins d'efficacité.

En somme, l'État néglige les hommes pour s'occuper des choses, et les facultés pour ne voir que les résultats. « D'après ce système, dit Humboldt, l'État ressemble à un amas d'instruments plutôt qu'à une réunion de forces capables d'agir et de jouir. En négligeant la spontanéité personnelle des êtres actifs, il semble qu'on ne travaille qu'à leur bonheur et à leur jouissance. Mais en supposant qu'il en soit toujours ainsi, — car, après tout, c'est la sensibilité de l'être qui jouit qui est le meilleur juge de sa félicité, — cela serait toujours contraire à la dignité humaine... L'homme jouit surtout dans les moments où il se sent en pleine possession de sa force et de son activité. »

Humboldt examine ensuite les objections qui peuvent être élevées contre son système. N'est-il pas étrange d'interdire à l'État ce que chacun peut faire? Pourquoi ne lui serait-il pas permis de distribuer des secours, d'établir des récompenses, d'être propriétaire? Son action après tout ne serait pas autre que celle d'un particulier qui aurait acquis une grande influence. « Mais, répond Humboldt, l'action d'un particulier peut être arrêtée par la concurrence des autres citoyens, par la dépense de ses biens, par la mort et par d'autres causes encore qui n'existent plus quand il s'agit de l'État... Les actions de l'État ont d'autres mobiles que celles des particuliers. Qu'un citoyen, par exemple, propose des récompenses : en admettant qu'elles aient la même influence que celles proposées par l'État — ce qui n'a jamais lieu — ce citoyen agit ainsi dans son propre intérêt. Mais son intérêt est en rapport intime avec l'intérêt des autres citoyens. Le résultat qu'il veut obtenir est corrélatif à la situation présente et ne peut avoir qu'une bonne influence. Au contraire, l'État agit souvent en vue d'une situation qui lui est propre et qui peut être opposée au bien-être et à la sûreté des citoyens. »

Les conséquences de sa théorie n'ont rien qui effraie Humboldt et il les pousse résolûment jusqu'au bout; il les accepte même en matière de charité : « Je rappellerai ici, dit-il, les maisons de charité. Est-il une chose qui tue plus complètement toute compassion vraie, qui arrête toute demande et toute confiance de l'homme dans la compassion de l'homme? Qui donc ne mépriserait l'indigent qui aimerait mieux être nourri tranquillement dans un hôpital que d'être assisté, dans son malheur, non par une main distraite mais par un cœur compatissant? — Je concède, ajoute-t-il, que sans la formation de ces vastes groupes ou associations par lesquels l'humanité a agi dans ces derniers siècles, nous n'aurions pas fait les rapides progrès que nous avons réalisés. Les fruits seraient venus plus lentement, mais ils auraient mûri; et n'auraient-ils pas été plus doux[1]? »

La théorie de Humboldt est celle de l'école des économistes, celle que les physiocrates avaient adoptée, celle qu'ont enseignée les disciples de Say jusqu'à Bastiat[2]. Adam

[1] Dans le chapitre où il traite des devoirs de l'État pour assurer la sûreté des citoyens, Humboldt parle de la guerre en termes qui méritent d'être rappelés ici; car ils ne diffèrent pas de ce que disait récemment le maréchal de Moltke dans une lettre qui a fait du bruit : « La guerre, dit Humboldt, me paraît être un des phénomènes les plus salutaires au progrès du genre humain et c'est avec peine que je la vois disparaître de plus en plus de la scène du monde (*L'auteur a pu se consoler de 1792 à 1816*). C'est l'extrémité redoutable qui fait que toute âme active s'éprouve, se retrempe, en luttant contre le danger, le labeur, la peine; qu'elle se modifie et passe par des États successifs, qu'elle donne enfin à la personnalité entière la force et la variété. »

[2] Voici, d'après Fr. Bastiat, le langage que devrait tenir l'État à ses membres : « Vous m'avez investi de la force publique. Je ne l'emploierai qu'aux choses dans lesquelles l'intervention de la force est permise; or, il n'en est qu'une seule, et c'est la justice. Je forcerai chacun à rester dans les limites de son droit. Je prends à ma charge la sécurité des personnes et des propriétés. C'est là ma mission et je la remplirai; mais je n'en accepte pas d'autre. N'attendez de moi que deux choses : la liberté et la sécurité, et comprenez bien que vous ne pouvez, sans les perdre toutes deux, en demander une troisième » (*Harmonies économiques*, p. 126 et suiv.).

Smith s'était montré moins absolu; car il accordait que l'État peut et doit faire certains travaux ou créer certains établissements qui ne sont pas accessibles aux moyens de l'individu. « Le troisième devoir de l'État, dit-il, c'est le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à diriger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoique àl'égard d'une grande société, ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses. » Mais Smith ne parlait de ces travaux qu'à titre d'exception, de sorte que, pour lui, le principe général était le même qu'ont adopté J.-B. Say et son école. C'est aussi la théorie qu'a exposée avec tant de bonheur J.-Stuart Mill, dans son petit chef-d'œuvre sur *La liberté* (*On liberty*), dont les conclusions sont tellement opposées au développement de la puissance de l'État, qu'on a dit que l'auteur se rapproche de l'*anarchie* de Proudhon [1].

Presque tous les philosophes allemands ont, sinon traité, au moins touché à la question des rapports de l'individu avec l'État. Nous ne ferons pas le relevé de ses opinions qui rentrent, sans y rien ajouter, dans les deux grands systèmes dont nous avons si souvent parlé. Nous devons cependant une mention particulière à un homme dont les ouvrages sont, pour ainsi dire, classiques en Allemagne, et ont exercé une

[1] « Le populaire auteur des *Principes d'économie politique*, Stuart Mill, dit M. Cauwès, a judicieusement compris l'exagération de la doctrine individualiste. Par là, les *Principes* de Stuart Mill rectifient l'impression du système *anarchique* que peut laisser le livre de *La liberté*. Lorsque, dit-il, « l'école, à qui on a donné le nom d'école *du laissez-faire*, a essayé les attri« butions de gouvernement, elle les a bornées habituellement à la protec« tion des personnes et de la propriété contre la fraude ou la violence; mais « il est impossible de s'en tenir à cette limitation, puisqu'elle exclut quelques« unes des fonctions les plus indispensables et les plus unanimement recon« nues des gouvernements. » *Cours d'économie politique*, t. II, p. 361. — V. Laboulaye (*L'État et ses limites*, p. 68).

grande influence sur le développement des études économiques, soit dans son pays, soit au dehors, à Frédéric-Guillaume Hermann. Il définit l'État « l'ensemble des règles et directions relatives à ces besoins de la vie humaine pour la satisfaction desquels la puissance publique est naturellement établie. » Ces besoins sont de deux espèces. Dans la première, il place ceux qui peuvent véritablement être appelés collectifs et qui sont, par leur nature, des besoins publics : l'indépendance du peuple et la législation. Dans la seconde rentrent des besoins qui sont généraux sans doute, mais qui entrent dans la vie privée et les intérêts des particuliers. La sûreté des personnes et des biens, la santé des citoyens, la religion, l'éducation, les bonnes mœurs, les arts, l'industrie, sont choses qui, toujours d'après Hermann, regardent les particuliers et ne sont vraiment pas des intérêts collectifs. L'État cependant s'en occupe, mais non de la même manière que de la force publique, de l'administration et de la justice; car ces besoins sont devenus si généraux qu'ils se sont élevés, par leur généralité, au degré de besoins publics, et c'est pour cela que l'État doit, en ce qui les concerne, régler, provoquer et même compléter l'activité des individus; car il est possible que la libre activité des individus, soit par défaut de prévoyance, soit par égoïsme, soit par suite de la division d'intérêts, ne puisse pas donner complètement satisfaction à ces besoins. Les pouvoirs publics viennent alors en aide à l'action des particuliers dans l'ordre d'intérêts qui, sans doute, sont généraux et d'une grande importance, mais qui sont, en même temps, de ceux qui appartiennent à l'activité des particuliers[1]. Cette distinction a été critiquée. Faire intervenir l'État pour suppléer aux défaillances de l'individu, à son défaut de prévoyance, à son égoïsme ou à sa mollesse,

[1] *Staatswirthschaftliche Untersuchungen* (Recherches économiques), par Frédéric-Guillaume Hermann, § 34, p. 71-72 (2e édit., 1874).

c'est, dit-on, faire de l'État une machine rattachée en quelque sorte accidentellement à la vie de la nation et non un véritable organisme. Si, l'État est appelé à compléter l'action de l'individu, quand elle est insuffisante, il faudrait conclure que ses attributions diminueront à mesure que la civilisation ira croissant; or, c'est le contraire qui a lieu. On n'a qu'à jeter un regard sur les chemins de fer, les télégraphes, les installations scientifiques, les grands établissements d'instruction, pour voir que s'il existe des doutes sur l'utilité de l'action de l'État, il est incontestable que cette action s'étend tous les jours comme suite nécessaire de la civilisation. Nous retrouvons l'État depuis la crèche qui est fondée pour préserver la vie jusqu'à la guerre qui la détruit, et, loin de reculer devant les progrès de l'activité privée, c'est l'individu qui recule devant la puissance collective[1].

L'objection est loin d'être insoluble. L'État, sans doute, peut être défini un organisme ou un ensemble de fonctions coordonnées, soit. Mais l'action de cet organisme sera plus ou moins grande suivant les circonstances au milieu desquelles il se développe et des besoins qu'il faut satisfaire. Nous admettons que l'État n'est pas constitué uniquement pour suppléer à l'insuffisance des individus; il a ses fonctions naturelles qui amènent partout sa constitution organique. Une fois créée, cette force peut être plus ou moins agissante, suivant que les besoins extérieurs le demanderont. En d'autres termes, la protection des individus est la cause qui fait créer la puissance collective et là est sa fonction naturelle ou organique. Mais la personne morale une fois constituée, la mesure de son développement dépendra de l'activité des individus et de la nécessité plus ou moins grande de suppléer à leur insuffisance. Il ne faut d'ailleurs pas s'étonner si le rôle de l'État s'est souvent agrandi avec les

[1] Schiatarella, *Missione dello Stato.*

progrès de la civilisation; c'est que la puissance des affaires à entreprendre est autrement grande à la fin des sociétés civilisées qu'à leur origine. Dans les civilisations avancées, tous les individus ont à peu près les mêmes besoins, tandis que dans les sociétés qui commencent, les besoins sont fort inégaux et cette inégalité marque profondément la différence des classes. A mesure que se fait le nivellement, c'est-à-dire la participation de tous aux jouissances de la vie civilisée, les entreprises de l'industrie prennent des proportions qui dépassent les forces de l'individu. Sans doute, l'individu civilisé est plus capable et même plus fort; mais les besoins de la masse sont aussi plus impérieux et plus variés. L'individu a grandi, mais on ne s'en aperçoit pour ainsi dire pas, parce que tout a pris autour de lui des proportions nouvelles.

LXII.

Histoire de l'État. — Communisme. — Collectivisme.

A l'histoire des doctrines sur l'État appartiennent les systèmes qui, sous des noms variés, ont été proposés pour faire le bonheur des hommes au moyen d'une transformation radicale, et en suivant des règles opposées à celles qui ont été jusqu'à présent adoptées. Un exposé du communisme aurait ici sa place, et, à la suite, celui des théories qui tendent à substituer aux idées communistes le socialisme, le mutuellisme et le collectivisme; car, de toutes les doctrines, ce sont celles qui font à l'action de l'État la part la plus grande, si grande que, si elles étaient adoptées, il resterait peu de chose à l'action de l'individu. Nous nous

bornerons à quelques distinctions caractéristiques de chacune de ces doctrines, car un examen complet nous conduirait fort loin; un travail étendu sur ces opinions utopiques ne serait d'ailleurs pas à sa place dans une introduction générale au *Traité* que nous publions.

Le communisme absorbe l'individu dans l'État et la loi fait à chacun sa part dans la répartition de la richesse qu'il concourt à produire. Cette portion est, suivant la secte, tantôt égale, quelle que soit la somme de travail fournie, et tantôt inégale. Les uns veulent que la répartition soit faite proportionnellement aux services. *A chacun suivant sa capacité, à chaque capacité suivant ses œuvres,* dit la formule des Saint-Simoniens. D'autres prennent pour base de la distribution non le travail, mais les besoins. *A chacun suivant ses besoins,* enseignent ces communistes. Que le travail soit d'autant plus rémunéré qu'il aura moins d'attrait, disent les Fourriéristes ou Phalanstériens. Cette proposition s'explique, dans le système de Fourrier, parce que, le travail, loin d'être une peine, est une source de plaisir. Grâce au soin avec lequel on fera *éclore les vocations,* chacun non-seulement fera ce qu'il pourra faire, mais ne sera employé qu'aux travaux vers lesquels il se sentira porté par son goût. D'un autre côté, le travail cessera d'être fatiguant ou rebutant, parce que des alternances en rompront la monotonie et allégeront la peine par d'agréables délassements. On comprend que si *le travail est attrayant,* le problème de la répartition devient facile; on pourrait même sans difficulté prendre les besoins pour base de la distribution. De quoi se plaindraient ceux qui ont travaillé plus, bien que leurs besoins soient moindres? On ne leur fait vraiment pas grand tort en les condamnant à de nouvelles récréations, et ils auraient mauvaise grâce à crier à l'injustice parce qu'on leur enlèverait des produits qu'ils peuvent renouveler comme en se jouant. Fourrier, cependant, tenait compte de

plusieurs éléments : du travail, du capital et du talent[1].

Ces grands systèmes de rénovation sociale étaient de nature à faire reculer les esprits timides et ne devaient paraître aux hommes pratiques que des produits d'imaginations brillantes; ils ne pouvaient pas servir de programme aux partis politiques, mais seulement à quelques adhérents peu nombreux, épris de belles théories et n'ayant aucune impatience. Les révolutionnaires, de leur côté, n'avaient pas assez de patience pour s'accommoder d'opinions qui leur semblaient chimériques, tant leur réalisation était lointaine, en admettant qu'elle devînt jamais possible. Aussi reprochaient-ils aux communistes d'être des naïfs, des endormeurs, des dissolvants, et ce qui donnait de la consistance à ce reproche, c'est que partout les gouvernements traitaient les communistes comme des novateurs inoffensifs, dont la propagande n'était pas à craindre; car elle leur rendait le service de diviser l'opposition et d'enlever des forces aux partis politiques. D'autres titres furent adoptés pour échapper à ces objections, pour la faire accepter. Louis Blanc posa le principe du droit au travail et en tira pour conséquence la nécessité d'*organiser le travail*. C'était un titre qui dispensait de se dire communiste; mais au fond, c'était le communisme de la production; car l'organisation du travail pour une industrie conduisait à l'organisation du travail pour les autres, c'est-à-dire à l'absorption de toutes les forces individuelles. Dans ce système aussi, chacun travaillait pour tous et recevait sa part dans la distribution du produit. Celui qui ne travaillait pas devait être traité comme un malfaiteur et attaché à un poteau portant l'inscription : « Voleur! » Il était facile

[1] Le produit total, suivant Fourrier, doit se partager ainsi : quatre douzièmes au capital; cinq douzièmes au travail et trois douzièmes au talent. La part est déterminée : 1° pour les capitalistes, par leur apport; 2° pour les travailleurs, en raison de l'agrément des travaux; 3° pour le talent, d'après la hiérarchie résultant de l'élection.

de lire sous les mots nouveaux le véritable programme; on ne s'y trompa pas, et le communisme se fit assez voir sous cette nouvelle enveloppe pour qu'il fît reculer comme s'il eût porté son premier nom.

Proudhon, qui s'était fait connaître par son violent assaut contre la propriété dans un mémoire fameux (*La propriété, c'est le vol*), avait, pour ce motif, été classé au nombre des communistes, ou au moins des socialistes. Il ne tarda pas à réagir contre cette première idée, et combattit les communistes plus vivement qu'aucun adversaire; mais il attaqua l'état social d'une autre manière. Ce qu'il a soutenu en dernier lieu, ce qui paraît avoir été la forme définitive de sa pensée, c'est que l'intérêt de l'argent est illégitime, parce qu'il est la rémunération de l'oisiveté. Aussi veut-il aboutir au crédit gratuit; il n'y aura, suivant lui, de justice que le jour où le travail sera seul rémunéré et où le produit fabriqué pourra être acheté avec la somme des salaires[1]. La *banque du peuple* dont il a été parlé plus haut était l'institution imaginée pour résoudre le problème. Cette banque avait pour but de procurer l'échange direct des produits et devait fonctionner au moyen de billets, à cours forcé, ayant pour gage les produits déposés dans les magasins et servant à l'achat des articles dont chacun pouvait avoir besoin. Proudhon avait donc abandonné l'idée de la production en commun et celle de la répartition directe par l'État; chacun travaillerait et produirait de son côté, déposerait aux magasins l'excédant de ce qui lui serait nécessaire, retirerait des reçus ou warrants ou billets avec lesquels il pourrait acquérir des matières premières et continuer sa production sans se préoccuper du placement: car les magasins étaient toujours prêts à recevoir. C'est ce système qui a été désigné sous le titre de *mutuellisme* par opposition au *collectivisme*. Dans le mutuellisme de Prou-

[1] Voir plus haut le paragraphe sur les *banques d'émission*.

dhon, tout producteur conserve son individualité comme producteur, et son droit sur ce qu'il produit; l'échange se fait, non par le commerce et la spéculation, mais au moyen de la *banque du peuple* qui achète toujours et peut toujours le faire, parce qu'elle n'a pour payer qu'à délivrer des reçus, warrants ou billets négociables ou transmissibles au porteur. La monnaie qu'elle emploie n'étant pas limitée, la production est indéfinie, car la banque ne peut pas refuser d'acheter parce que la loi de son institution le lui impose et que d'ailleurs elle n'a pas de motif pour repousser des produits qu'elle a toujours le moyen de payer. L'individu conserve sa liberté et l'État le seconde par la surveillance de la banque d'échange.

Le mot de *collectivisme* a été créé pour marquer la séparation du nouveau socialisme d'avec le communisme. Sont collectivistes tous ceux qui veulent la production en commun mais n'étendent pas les droits de la communauté sur les produits. Chacun conserve la détermination de ses besoins; la propriété privée serait donc supprimée seulement pour la production mais respectée dans la consommation. La monnaie serait remplacée par des bons ayant pour base l'unité de temps du travail social. Ces bons pourraient s'accumuler par l'épargne mais non former un capital reproductif. Ici la théorie du collectivisme rappelle le mutuellisme de Proudhon. L'épargne serait d'ailleurs transmissible et le collectivisme va jusqu'à respecter le droit héréditaire. Quant à la mise en commun des instruments de production, elle serait réalisée par une expropriation d'utilité publique avec indemnité payable par fractions annuelles pendant une période qui varie, suivant l'écrivain, de 30 à 99 ans[1].

[1] Les doctrines des collectivistes ont été exposées et réfutées par M. Paul Leroy-Beaulieu, dans le livre qu'il vient de publier sous ce titre : *Le collectivisme ou examen critique du nouveau socialisme.* — L'ouvrage le plus net et le plus clair qui ait été fait en Allemagne sur les doctrines du collecti-

Tous les collectivistes ne vont pas jusqu'à la mise en commun de l'universalité des moyens de production; quelques-uns se bornent à l'expropriation au profit de l'État du sol qu'ils considèrent comme l'instrument indispensable de la production et qui serait affermé aux enchères. C'est l'opinion de Colins en Belgique et de Henri Georges aux États-Unis[1].

visme est l'opuscule de Schæffle : *Quintessence du socialisme*, traduit en français par M. Malou. M. Schæffle a été, en Autriche, ministre de l'agriculture et du commerce du 7 février au 30 octobre 1871.

[1] Le socialisme de l'école Franco-Belge repousse la mise en commun des instruments autres que la terre : « Si tout capital privé, dit Colins, doit devenir capital collectif, nous nageons en plein communisme, c'est-à-dire dans les eaux de l'absurde. Si tous les moyens de production doivent devenir possession collective, il sera aussi répréhensible de s'approprier une aiguille qu'une usine. » — Henri Georges est l'auteur d'un livre fort répandu aux États-Unis : *Progress and Poverty : an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want With increase of wealth-The Remedy* (1879).

Les collectivistes se réclament aussi, au moins comme d'un auxiliaire, de M. de Laveleye, auteur d'un livre fort remarqué sur la *Propriété et ses formes primitives*. V. dans le *Collectivisme* de M. Paul Leroy-Beaulieu, le ch. VI, p. 85 et suiv. L'auteur examine les attaques de M. de Laveleye contre la propriété individuelle. Après avoir fait remarquer que d'après M. de Laveleye la propriété commune, possession primitive, a été remplacée par la propriété individuelle qui n'est, avec quelques modifications, que l'ancien *dominium ex Jure Quiritium* des Romains, M. Leroy-Beaulieu commence son examen critique par cette observation : « Que ce qui a été ne soit plus, c'est déjà le signe de quelque vice. Une institution, quelle qu'elle soit, ne peut être réputée parfaite quand elle a disparu. Si elle a cessé d'être, en effet, c'est qu'elle avait dans son organisation quelque chose de défectueux, de périssable, de corruptible. Ce qui n'a pas su se défendre contre la mort peut malaisément renaître... Ce n'est pas un accident qui l'a détruite; car un accident est essentiellement local et limité, au contraire, à l'exception de quelques coins reculés, la propriété collective n'a pour ainsi dire pas laissé de vestiges. Ses défenseurs sont obligés de reconnaître que, sur presque toute la surface occupée par le genre humain, s'est opérée une révolution lente et progressive qui a constitué presque partout la propriété foncière privée. Ce qui est général ne peut être accidentel (p. 87).

LXIII.

Histoire de l'État. — Faits. — L'antiquité, le moyen-âge, l'État moderne.

Après avoir exposé l'histoire des doctrines, recherchons quels ont été, dans l'ordre des faits, les caractères distinctifs de l'État aux époques principales de l'histoire.

Dans l'antiquité, l'État est tout et l'individu n'est rien. La moitié au moins de la population est esclave; les travaux de la culture, du commerce et de l'industrie sont œuvre servile, et le travail est aussi méprisé que les travailleurs. L'esclave est sans droit et sans patrie; il ne se rattache même pas directement à cet État qui absorbe tout, mais seulement d'une manière indirecte, et par le maître auquel il appartient. L'esclave arrivait à la liberté par l'affranchissement. Plus d'un affranchi put, par son intelligence, parvenir soit à une influence de fait, soit à des situations importantes; l'affranchi même n'avait pas une pleine capacité. La mansuétude des maîtres rendait souvent tolérable, douce même, la condition servile; mais la faveur pouvait être retirée à tout instant si le maître était capricieux ou s'il y avait changement de propriétaire.

Les hommes libres ont des droits comme membres de l'État; ils participent à la puissance publique comme citoyens de la cité, mais la loi ne leur reconnaît pas de droits individuels distincts et qui pussent être en opposition avec ceux de l'État.

Ainsi l'idée de l'État est fort compréhensive; elle s'étend à tout; elle embrasse la vie entière de l'homme, la religion, le droit, les arts, la science et surtout l'éducation. Son pou-

voir est absolu, et il n'y a pas de liberté individuelle opposable à l'État.

La séparation des pouvoirs est connue des anciens comme classification théorique des fonctions, et peut-être aussi au point de vue de la division du travail; mais dans la pratique, l'exercice des pouvoirs est conféré aux mêmes personnes ou aux mêmes assemblées. L'*imperium* et la *jurisdictio* se distinguent bien par leur nature; mais leur exercice n'est pas séparé. Cette garantie d'ailleurs aurait été vaine puisque la liberté de l'individu n'est pas reconnue dans ses rapports avec l'État. Nous avons vu plus haut que cette confusion de pouvoirs n'avait pas toujours été nuisible, et que, spécialement, elle avait fourni aux préteurs romains le moyen d'améliorer le droit dans le sens de l'équité et de l'humanité.

Le pouvoir ne s'exerçait pas par délégation ou représentation, mais directement par ceux auxquels la loi reconnaissait le droit de prendre part à l'exercice de la puissance. Dans les démocraties, les citoyens délibèrent en assemblées ou comices, et prononcent eux-mêmes sur les mesures à prendre. La démocratie après avoir été directement exercée, tant qu'elle est un gouvernement sain et conduit par des intentions honnêtes se transforme en gouvernement délégué. Le changement en démocratie indirecte ou en tyrannie est le signe et l'effet de la corruption du régime. C'est ce qui arriva à Rome où la démocratie finit par se réaliser sous la forme d'un pouvoir monarchique et absolu confié à un empereur délégué du peuple en vertu de la loi *Regia*, et affublé de tous les titres qui avaient été en honneur sous la République.

Si on considère l'Etat dans ses rapports avec les autres États, on voit bien qu'ils se bornent réciproquement et que chacun est contenu dans ses limites; mais c'est là une limitation de fait, et il n'existe pas de droit des gens. Le *droit des gens*, dont parlent les jurisconsultes et les phi-

losophes de l'antiquité, n'est pas la règle des droits internationaux. C'est cette partie du droit privé qu'on trouve dans tous les pays; ses dispositions peuvent même être en opposition avec la nature, et pour preuve, l'esclavage qui était en usage chez tous les peuples de l'antiquité, et que, cependant, le jurisconsulte définit une propriété contre nature[1]. Les peuples de l'Antiquité, quand ils se sentent les plus forts, envahissent leurs voisins sans respect pour la possession, et « Rome, dit M. Bluntschli, poursuivit sans scrupule l'empire du monde comme un privilège naturel. »

La puissante organisation de l'administration romaine maintint cette vaste étendue de provinces sous la domination de l'Empire. Lorsque les conquérants barbares se substituèrent aux autorités impériales, le pouvoir, en tombant entre des mains moins habiles, cessa d'être à la hauteur d'une tâche aussi difficile. Les chefs militaires qui pendant la guerre avaient obéi reprirent, après la conquête, leur humeur indépendante, et, à la cohésion administrative de l'Empire romain, succéda un esprit de séparation qui eut pour conséquence la féodalité.

La souveraineté perd son unité et se fractionne; chaque seigneur est un petit souverain dans son fief. La suzeraineté n'est qu'un lien très faible, un hommage, une subordination nominale. Les seigneurs, il est vrai, n'ont pas tous les mêmes attributions; mais il en est — et en assez grand nombre — qui ont la haute justice et même le droit de battre monnaie. La justice seigneuriale est fort imparfaite et laisse passer bien des crimes. Quant aux délits et contraventions, la moyenne et la basse justice offrent le scandale des plus grands abus. Ce qui est à remarquer, surtout, c'est que la répression est inégale et qu'elle flotte entre une sévérité cruelle et une indulgence voisine de l'impunité. La justice

[1] *Institutio jures gentium quâ qui dominio alieno contra naturam subjicitur.*

féodale ressemble, par plusieurs côtés, à celle de l'individu qui se défend lui-même; sa procédure est barbare, ses peines sont atroces; mais son action est loin d'être sûre.

Il en est de l'administration comme de la justice. Le seigneur se conduit en souverain absolu; il agit arbitrairement et quand il commande ne reconnaît pas de limites à sa volonté. Mais son action n'est pas directe; il laisse agir ses officiers qui exercent en son lieu et place un pouvoir arbitraire. L'administration locale ressemble à l'intendance d'un homme riche; quant à l'administration générale elle se montre à peine. Ce rapprochement, ce contact même du souverain et du sujet, n'est pas favorable à la liberté de l'individu. Un pouvoir lointain se fait moins sentir qu'un pouvoir immédiat et le pouvoir féodal est oppressif par suite de son rapprochement.

La souveraineté sous le régime féodal est, en quelque sorte, incorporée à la possession du sol; elle est une suite de la propriété, et comme la propriété elle est exclusive et absolue. Ce n'est pas l'exercice de la puissance dans l'intérêt de tous, mais plutôt le droit individuel du propriétaire s'exerçant dans l'intérêt de ce dernier, avec plus ou moins de rigueur suivant le caractère du maître et aussi suivant la docilité des vassaux. Le seigneur, en effet, est débonnaire quand les vassaux sont respectueux et devient terrible s'ils se montrent insoumis.

Tel est le défaut de cohésion entre les parties du royaume, que la législation est locale. C'est la *coutume* qui se développe spontanément et règle les rapports entre particuliers. Au moyen âge les grandes ordonnances des rois sont rares; la plupart sont faites pour les domaines dont le roi est seigneur féodal et ne s'étendent pas aux autres grands fiefs. La loi ne vient pas d'en haut; elle naît de l'usage, elle est comme le produit normal de la vie sociale. Plus tard, les coutumes seront écrites et recevront une consécration offi-

cielle; mais, à l'origine, elles sont filles d'une sorte de génération spontanée : *natos sine semine flores.*

C'est la religion qui protège l'individu pendant le désordre de l'époque féodale. Elle est puissante parce que la foi est vive dans toutes les classes; elle est puissante parce que la femme fait pénétrer son influence chez les plus durs barons; elle est puissante parce que l'Église représente le plus haut degré de culture intellectuelle. Sa voix parle aux seigneurs de leurs devoirs bien plus haut que les peuples ne parleront plus tard de leurs droits. C'est au nom de Dieu que les prêtres recommandent la mansuétude envers les serfs et les subordonnés; c'est en les menaçant de la colère divine qu'ils leur parlent de douceur et ce langage est efficace. Il n'y a presque pas de justice, presque pas d'administration, presque pas de législation; mais la Religion a relié tous les esprits et remplacé les droits par la hiérarchie des devoirs. L'Église rappelle à chacun ce qu'il doit faire; elle parle aux seigneurs de bonté, de mansuétude, de clémence; aux vassaux d'obéissance, de déférence, de respect. C'est dans cette soumission à la voix de l'Église que se trouve, au moyen âge, le lien général de la société; car sous tous les autres rapports il n'y a que désagrégation et abus de la force.

Il ne faut pas s'étonner que dans une société ainsi décomposée l'Église qui, seule, en représentait l'unité, ait cru avoir le droit de dominer sur ces fragments d'États. Elle était la plus grande force morale et intellectuelle du temps; elle était maîtresse de l'éducation et cette mission ne lui était ni contestée ni disputée; elle avait le pouvoir de lier et de délier les consciences de ceux qui commandent aussi bien que les consciences de ceux qui obéissent. Comment le sacerdoce n'aurait-il pas été porté à croire qu'il devait être au-dessus de l'Empire? Quand un pape dira : *Oportet gladium esse sub gladio,* fera-t-il autre chose que rappeler ce

qui existe? Le glaive temporel n'est-il pas de fait au-dessous du glaive spirituel? L'Église n'a-t-elle pas sur le souverain le plus puissant, le même pouvoir moral que sur le plus humble de ses sujets?

L'Église qui parle de haut aux princes, aux seigneurs et aux vassaux n'est pas tolérante envers les incrédules ou mécréants. Elle enseigne la vérité et c'est la croyance des peuples qui est la source de sa puissance. Combattre la foi ce n'est donc pas seulement nier la vérité, c'est à ses yeux faire œuvre antisociale. Car où sera le frein si les peuples cessent de croire et quelle garantie auront les faibles si les forts ne croient plus au devoir? Aussi elle fait à l'hérésie une guerre acharnée. Les juifs et les hérétiques sont poursuivis sans trêve. L'Église obtient même des chefs d'État des mesures d'exclusion; la croyance à certains dogmes devient une condition du droit. Les hérétiques et les incrédules sont en dehors de la communauté parce qu'ils sont en dehors de la communion et c'est tout au plus si on les tolère, sauf à les bannir lorsqu'ils abusent de la tolérance ou que leurs richesses font envie au roi.

Cependant ces fragments d'États tendent à se souder par des liens politiques et à constituer une unité autre que celle de la communauté de foi. Au centre est une force supérieure qui travaille à pénétrer dans toutes les parties et à se les rattacher. L'Église parle aux seigneurs de leurs devoirs, elle les menace de la colère du ciel et sur la terre de l'excommunication. C'est beaucoup, et au moyen âge la sanction est loin d'être impuissante. Mais si le seigneur n'obéit pas, s'il se laisse excommunier plutôt que d'obéir, s'il écoute ses passions au lieu de se soumettre à l'autorité religieuse, la garantie des faibles sera nulle. Il serait bon que la contrainte matérielle vînt s'ajouter aux peines religieuses; c'est là le rôle que prend la royauté. Elle fait à la féodalité une guerre persévérante et finit par substituer l'autorité centrale

aux autorités locales; elle refait la souveraineté; elle reprend la justice par les sénéchaussées et les parlements; l'administration par les inspecteurs chargés d'abord de faire des chevauchées et plus tard rendus sédentaires de veiller par une inspection permanente; elle envoie ensuite ses intendants dans toutes les généralités; elle fait enfin la *paix* du roi et à la suite tombent une foule de droits seigneuriaux qui avaient pour base des services que désormais les seigneurs ne rendent plus.

Cet agrandissement de la puissance royale ne fait pas seulement reculer la féodalité. L'Église n'est plus désormais le lien unique de la société réduite en poussière; c'est la puissance centrale ou royale qui est le véritable lien politique; le lien religieux n'est plus qu'un auxiliaire de la puissance royale et celle-ci rentre peu à peu dans toutes ses attributions. Les tribunaux ecclésiastiques avaient rendu de vrais services en empiétant sur les justices seigneuriales; ils avaient été encouragés par l'opinion publique parce qu'ils faisaient meilleure justice que les seigneurs. Quand la royauté se montre, elle combat l'empiétement de la justice ecclésiastique sur les tribunaux laïques, et peu à peu les officialités se réduisent à leur compétence spéciale. Ainsi chacun des pouvoirs est ramené à ses attributions. Les rois, quelque puissants qu'ils soient, sont, comme chrétiens, soumis à l'Église, et celle-ci a toujours le droit incontestable de les exclure de la communauté religieuse; mais elle ne peut plus, s'adressant aux sujets du prince excommunié, leur déclarer qu'ils sont déliés de leur serment de fidélité. La séparation se fait peu à peu, bien que tous les actes du souverain, de l'ordre politique ou privé, retentissent dans sa conscience et que la conscience soit soumise à l'autorité de l'Église.

Au moyen âge, l'État est théocratique; mais la théocratie est indirecte. C'est le pouvoir spirituel juge des consciences

qui inspire le pouvoir laïque; avec le moyen âge finit cette dépendance du souverain politique; il ne sera plus désormais soumis à l'Église que comme personne privée et non comme prince. Ce n'est pas la séparation de l'Église et de l'État comme on l'a comprise depuis, mais c'est la séparation du Sacerdoce et de l'Empire.

L'affaiblissement du pouvoir de l'Église était une diminution de la garantie des sujets. Ceux-ci n'avaient pas encore des droits reconnus, consacrés, assurés et la voix du devoir parlait moins haut depuis que la religion était moins puissante. Sans doute le pouvoir royal avait délivré les vassaux de l'oppression féodale et c'est pour cela que le peuple avait favorisé le développement de la puissance royale aux dépens de la puissance des seigneurs. Mais quand les sujets se trouvèrent en présence de la royauté toute-puissante, ils s'aperçurent qu'ils n'avaient plus de protection. Le roi les avait protégés contre les barons; mais qui les protégera contre le roi? Ils ne tardèrent pas à voir que celui-ci s'était servi du peuple pour détruire les seigneurs féodaux, mais ils furent vite convaincus qu'ils avaient acquis une protection sans avoir encore rien acquis d'équivalent. Alors commença un travail profond qui eut pour conséquence dernière de substituer l'État moderne à l'état féodal, et de remplacer la garantie des devoirs sous la sanction et l'autorité de l'Église par la garantie des droits individuels sous la protection d'institutions politiques.

Dans l'État moderne l'individu a des droits propres dans l'ordre privé et dans l'ordre politique; il n'est pas absorbé par la puissance collective, comme il l'était dans l'antiquité ni réduit, comme dans le moyen âge, à n'avoir pour garantie que la conscience du souverain. L'État a pour mission de protéger les citoyens et ceux-ci participent à la formation du pouvoir. Aussi est-il maintenu dans la sphère de sa mission par le contrôle des intéressés. Les diverses

fonctions de l'autorité ne sont plus seulement distinguées théoriquement et au point de vue de la division du travail; elles sont confiées à des agents séparés et indépendants dont aucun n'a la toute-puissance et dont le concours nécessaire empêche la souveraineté d'être oppressive. Tous les hommes sont libres et, à certaines conditions que la loi détermine, appelés à remplir le rôle de citoyens, c'est-à-dire à participer à la constitution de la puissance publique. Il en résulte que le pouvoir a des bornes parce que l'individu a des droits même à l'égard de l'État. Le souverain a pour devoir de ne pas en sortir, mais de plus les citoyens ont le droit d'exiger qu'il les observe et les choses sont disposées de manière qu'il ne franchisse pas la limite. L'esclavage a disparu; le servage, cette forme adoucie de l'antique servitude, n'existait plus avant la Révolution française que dans un coin du Jura, dans le diocèse de Saint-Claude, où il était même rendu tolérable par la bienveillance des seigneurs ecclésiastiques. La Révolution en a effacé les dernières traces. Le travail n'est plus œuvre servile; il est fait par les mains libres et honoré par suite de son association avec la liberté.

Dans les rapports internationaux la force occupe encore une trop grande place; les nations ne sont pas soumises à une puissance supérieure qui les protège contre l'ambition des voisins; cependant un droit des gens naturel est reconnu et souvent ce droit naturel est confirmé par des traités diplomatiques. Ces traités établissent un équilibre que les grands États ont intérêt à faire respecter et cette combinaison assure l'exécution des conventions en leur donnant pour appui la coalition des peuples intéressés à leur observation.

L'individu est libre non-seulement de corps mais aussi d'esprit; il est maître de ses opinions et de sa foi. Il fait partie de la communauté politique dont l'objet est temporel

et quelle que soit sa confession, il a les mêmes droits. C'est dans sa plus large acception l'égalité devant la loi. L'exclusion pour cause de religion subsistait récemment dans quelques pays; mais elle a reculé et il en reste peu de traces. La loi civile tend à organiser l'État humainement et sans tenir compte des opinions religieuses. Si la religion ne lui sert pas de base, elle aide son action surtout en matière d'éducation morale. Aussi dans les États où le sens pratique jouit encore de quelque crédit, la puissance publique favorise les cultes parce que leurs ministres sont les meilleurs maîtres de morale et que les préceptes entrent dans les esprits plus profondément quand ils sont enseignés avec la religion.

On a, dans ces dernières années, parlé bruyamment de la *morale indépendante*. Il existe, a-t-on dit, des devoirs et des droits sans rapport avec la doctrine religieuse ou philosophique. A quelque religion qu'on appartienne, n'en eût-on même pas, de quelque métaphysique que l'on parte, fût-on même sceptique ou nihiliste, on ne peut pas se dire affranchi de toute obligation morale et la loi pénale ne cesse pas d'être légitime et obligatoire. La morale indépendante est la seule, ajoute-t-on, que puisse admettre l'état moderne parce qu'il est laïque. Tu ne tueras pas, tu ne voleras pas, tu honoreras tes parents, tu élèveras tes enfants dans le bien et le sentiment du juste, voilà, dit-on, des règles qui sont vraies pour tous, que la loi civile et pénale peuvent établir et sanctionner sans qu'il soit besoin d'être chrétien ou même de croire en Dieu.

Il est certain cependant que les devoirs ne sont pas les mêmes suivant qu'on croit ou qu'on ne croit pas à l'existence de Dieu, à l'immortalité de l'âme et à la vie future. Ceux qui n'admettent pas ces solutions de la vie humaine sont dispensés par leur scepticisme des devoirs envers Dieu et aussi des devoirs envers leur âme puisqu'ils croient

n'être que matière. La morale sociale elle-même est-elle indépendante? Elle ne l'est pas au point de vue de la sanction. Pour ceux qui ont une religion ou pour les philosophes spiritualistes qui croient à Dieu et à la vie future, les devoirs sociaux, comme tous les devoirs, ont pour sanction non-seulement la considération publique en ce monde, non-seulement les dispositions de la loi pénale mais aussi les récompenses et les peines de l'autre vie et la croyance à l'éternité du châtiment. Que cette croyance ne soit pas indispensable pour faire un Code pénal, soit; mais est-il indifférent que la morale sociale soit enseignée par une simple démonstration ou qu'elle soit accompagnée des grandes idées qui lui donnent une sanction redoutable? Les gouvernements qui savent tirer parti de toutes les forces favorisent l'enseignement de la morale religieuse, parce que le ministre du culte fait une forte impression sur l'esprit des enfants et même des adultes. Ils ne s'inquiètent pas des dogmes; mais l'influence de la religion sur les âmes, tourne au profit de l'État parce qu'elle prépare des citoyens plus attachés à leurs devoirs sociaux. La morale apprise dans un catéchisme laïque ou civique, avec une sanction bornée aux avantages terrestres, ne sera pas gravée dans la tête et le cœur des hommes comme celle qui est enseignée au nom d'un Dieu tout-puissant, toujours présent dans la conscience de celui qui agit, juge infaillible du mérite et du démérite, juge auquel rien n'échappe, et dont les jugements irrévocables ont des effets éternels. La croyance à ces grandes idées peut n'être pas nécessaire à la conception des devoirs sociaux; mais il faudrait être bien aveugle pour ne pas voir qu'elles sont d'un secours précieux pour l'enseignement de la morale et rejeter un auxiliaire aussi puissant pour obéir à une conception incertaine de l'État serait montrer une grande légèreté ou un défaut d'esprit politique.

CONCLUSION.

Terminons par un exposé rapide des conclusions qui résultent des paragraphes précédents.

La société est l'état naturel de l'homme; celui que notre organisation même rend nécessaire, car l'homme a tous les besoins à la fois, et ne peut acquérir l'aptitude professionnelle suffisante que pour en satisfaire un ou quelques-uns. L'état de nature n'est qu'une idée hypothétique et qui n'a pu se réaliser que rarement et par accident. Encore est-il certain que la misère a été grande pour ceux qui se sont trouvés fortuitement dans cette situation extraordinaire.

Ce n'est pas le contrat qui forme la société; pour qu'un contrat initial fût valable, l'unanimité serait indispensable, et comment admettre que le consentement a été unanime? Ceux qui n'auraient pas adhéré se seraient trouvés en dehors de la convention, et la majorité n'aurait été en droit ni de faire des lois applicables aux dissidents, ni de les proscrire s'ils avaient refusé de s'y soumettre.

La nécessité de l'état social est si impérieuse qu'il s'est constitué par des causes multiples et par des moyens divers. L'excellence du résultat a fait que tous les moyens ont été trouvés bons, et qu'on a considéré comme des bienfaiteurs les fondateurs de société, même quand ils avaient employé la contrainte, la force ou la ruse.

C'est la guerre qui, dans les temps primitifs, a fait beaucoup pour la fondation des États, parce qu'elle a rendu né-

cessaire une organisation militaire, premier noyau pour l'organisation de l'ensemble. Le contrat a quelquefois créé des sociétés politiques dans les temps avancés en civilisation; mais, en ces cas, les parties contractantes avaient déjà fait partie d'autres États, et se réunissaient après s'être détachées de leurs métropoles. Nous reconnaissons aussi que le contrat fait des progrès pour le règlement des affaires publiques, à mesure que les sociétés se développent et que le type industriel tend à remplacer le type militaire. Mais ce n'est pas la convention, même tacite, qui maintient les États, et la preuve est que nulle part on ne laisse s'accomplir la séparation d'une partie si elle n'est assez forte pour conquérir son indépendance.

Il est difficile de concevoir une société dont les membres ne seraient pas soumis à une autorité commune. L'État et la société sont donc simultanés, et leur séparation ne peut être qu'hypothétique; mais il n'y a pas identité des deux notions, bien qu'en fait il y ait coïncidence. Des hommes appartenant à la même société, alors même qu'ils ne seraient pas unis par des liens politiques, ont des droits et des devoirs réciproques; c'est le *droit naturel* non encore sanctionné par la loi positive et non encore appuyé par la force collective. L'État est donc la société politiquement organisée avec des pouvoirs qui commandent et des agents qui exécutent. Son territoire est plus ou moins étendu suivant les temps et les lieux; mais qu'il soit grand ou petit, le problème des rapports de l'individu et de l'État se présente partout.

Il y a des fonctions qui appartiennent naturellement à l'État. La police, la justice, la guerre, la diplomatie, tout ce qui se rattache au maintien de l'ordre et à la sûreté forment la mission qui lui est propre. Si l'État ne s'en acquitte pas, la force des choses conduit l'individu à se protéger lui-même; mais l'individu ne conserve pas le calme et l'impartialité que l'autorité publique peut apporter dans le

mesures à prendre pour la sécurité. La justice privée est toujours sommaire et violente; elle est d'ailleurs impropre à prévenir l'injustice future et se borne à exiger sur l'heure la réparation de la lésion présente. Elle n'est pas constituée et procède comme un juge irrité ou offensé. C'est pour remplacer ou compléter l'action nulle ou insuffisante de l'État que se sont formés les ordres militaires de Malte, du Temple, de Calatrava, et les sociétés de défense telle que la Sainte-Wehme.

Les fonctions qui appartiennent naturellement à l'individu sont celles qui ont pour objet la production des richesses, leur répartition, leur circulation et leur consommation. En principe, l'État ne doit pas s'ingérer dans ces intérêts ni pour gêner la liberté des individus, ni pour faire concurrence aux industries privées; il est institué pour les protéger, et il usurperait s'il accordait des faveurs à l'un des concurrents, ou s'il faisait lui-même concurrence au travail libre avec des capitaux appartenant à tous. Il faut laisser à chacun le soin de faire ses affaires et de tout régler, en cette matière, par des conventions librement formées. L'État peut prélever des impôts sur les particuliers, mais uniquement en vue de se procurer l'argent dont il a besoin et non pour changer le mouvement des affaires et redresser la répartition ou la consommation. En d'autres termes, il ne doit pas substituer des règles artificielles à la direction spontanée des industries et son devoir est uniquement de protéger la liberté de tous.

Cependant les questions sont quelquefois complexes; elles peuvent ne pas être purement économiques et toucher à la politique ou intéresser l'ordre. La question des dettes à Rome était politique parce que les débiteurs fort nombreux et opprimés par le Patriciat menaçaient la tranquillité publique. Il était donc impossible de résoudre uniquement par des arguments empruntés à l'économie politique une

question qui se rattachait à la sécurité. Autre exemple! Le lendemain des révolutions, les échéances sont suspendues pour quelques jours parce que les affaires ont été généralement enrayées par l'état révolutionnaire du pays. Toutes les conventions sont différées pour éviter un trop grand trouble qui serait propre à augmenter le désordre politique.

D'un autre côté, il est des affaires que l'individu pourrait entreprendre et mener à bonne fin; qu'il faut même lui laisser le soin d'achever parce qu'elles lui appartiennent naturellement, car elles se rattachent aux intérêts privés mais qu'il est impossible de laisser en souffrance parce qu'elles offrent un caractère d'utilité générale. Il y a intérêt pour tous à faire des routes, des canaux, des chemins de fer, à mettre en circulation une bonne monnaie, à établir des écoles, des théâtres, des fabrications modèles. Ces créations sont tellement indispensables que si l'entretien privé n'y pourvoit pas il faut que l'État s'en occupe pour suppléer à son insuffisance. L'intervention supplétive de l'État sera plus ou moins étendue suivant le degré d'activité des individus. Mais elle est nécessaire parce que nulle part on ne peut négliger de pareils services, sous peine de laisser la société dans un état rudimentaire. Que l'on suppose, par exemple, que l'initiative privée ait suffi pour établir dans un pays le télégraphe, les chemins de fer, des écoles, des théâtres, est-ce que les autres pays pourront vivre sans cet outillage? attendront-ils que la même initiative donne le même avantage et se soumettront-ils à une infériorité prolongée? La puissance collective suppléera l'individu et fera gagner à l'industrie le temps qu'il serait dangereux de perdre. Car, si on tardait, les clientèles pourraient prendre d'autres directions et sans esprit de retour[1]. Réduire

[1] Les sociologues positivistes trouvent que reconnaître à l'État ce rôle supplétif est le définir par un accident et méconnaître son caractère d'*organisme*. C'est ce que dit spécialement M. Schiatarella (de Sienne) dans le

l'État à la protection de l'ordre, lui refuser toute action pour compléter et provoquer l'initiative individuelle dans les affaires qui intéressent la généralité des citoyens, c'est l'entendre d'une façon étroite qui ne sera jamais admise dans la pratique.

En résumé :

L'État a des fonctions naturelles qui lui appartiennent, principalement pour tout ce qui se rattache à la sûreté et à la coexistence des hommes en société; s'il ne les remplit pas ou bien s'en acquitte d'une manière insuffisante, l'individu le supplée.

L'individu a des intérêts purement privés dont l'État n'a pas à s'occuper, même quand l'intéressé les néglige, tant que cette insuffisance de l'individu ne touche pas à des matières qui offrent un intérêt commun. Mais quand l'intérêt général est engagé, si l'initiative de l'individu est trop faible il faut que l'État la supplée. Si l'État restait inerte comme l'individu, le développement de la civilisation serait non-seulement inégal, mais disproportionné, nul sur plusieurs points, tandis qu'il serait très avancé sur d'autres. Le mouvement civilisateur s'étend au dehors et va chercher les peuples barbares. Il serait extraordinaire vraiment qu'on reconnût à l'État le droit de porter ailleurs son trésor de civilisation et qu'on lui refusât celui de travailler sur lui-même pour augmenter sa richesse et s'élever d'un degré dans l'échelle des nations.

Nous emprunterons, pour finir, la formule dont Aristote s'est servi pour définir la mission de l'État. « L'État, dit-il,

mémoire cité plus haut : *Missione dello stato*. Mais l'objection n'est pas concluante. L'État est un organisme dont les fonctions naturelles rendent sa création utile et même indispensable. Cet organisme aura des pouvoirs plus ou moins étendus suivant les circonstances qui exigent que son action soit plus ou moins grande. L'individu aussi est un organisme et nous avons vu que parfois son intervention n'est pas inutile au maintien de l'ordre public. Cependant il n'y contribue pas toujours de même manière et au même degré.

a été établi pour vivre d'abord (του ζην ενεκα) et ensuite pour bien vivre (του ευ ζην ενεκα). » C'est en effet par la protection de l'État que nous vivons, puisqu'il nous donne la sécurité; c'est aussi grâce à l'État que nous pouvons bien vivre moralement et matériellement, car il doit entreprendre, à défaut d'initiative individuelle, ce qui est indispensable à notre bien-être et à notre culture intellectuelle.

APPENDICES.

I. Grèves et coalitions.

II. La loi sur les coalitions à propos du procès des ouvriers typographes.

III. La loi sur les coalitions.

IV. Qu'est-ce que le billet de banque?

V. Le crédit agricole.

VI. La liberté économique dans la législation.

VII. Le budget de 1871.

Les articles que nous donnons en appendices se rattachent tous à des paragraphes de ce volume. Ils ont été publiés à diverses époques dans la *Revue des Deux-Mondes*, le *Correspondant* et la *Revue critique de législation*. Nous les réunissons ici parce que, sur plusieurs questions, ils complètent notre pensée trop brièvement exprimée. Quoiqu'ils rappellent le temps où ils furent publiés et les circonstances qui les firent écrire, nous croyons qu'ils pourront être encore aujourd'hui utilement consultés.

GRÈVES ET COALITIONS.

La question des rapports entre le capital et le travail touche à tant d'intérêts si divers à la fois et si respectables, que la société tout entière prête une oreille inquiète au moindre débat qui s'élève entre patrons et ouvriers, même dans la plus obscure industrie. Il ne faut pas s'en étonner : depuis plus de trente ans, toutes les fois que, par un chômage imprévu, ce problème vital a été posé, on a vu éclater d'un côté des convoitises immodérées, de l'autre des frayeurs excessives, et de toutes parts des passions violentes, malheureusement exploitées avec une impitoyable habileté par les factions politiques. L'avenir ressemblera-t-il au passé? La loi nouvelle qui permet la coalition pacifique aura-t-elle pour effet de dégager dans ces conflits la responsabilité des pouvoirs publics? En d'autres termes, s'accoutumera-t-on à l'idée que l'État ne doit à personne rien de plus que la liberté? Pendant les dernières grèves, les ouvriers ont manifesté l'intention de se borner à la discussion de leurs affaires, et dans leurs réunions nombreuses le calme avec lequel ils ont délibéré prouve qu'ils n'ont pas le dessein de laisser la coalition dégénérer en mouvement révolutionnaire.

Il s'en faut de beaucoup cependant que l'ordre qui a présidé à ces conférences d'ouvriers ait rétabli la confiance parmi les patrons. Tel est même le trouble causé par la simultanéité des grèves que plus d'un capitaliste voit dans cette apparente tranquillité un symptôme plus redoutable que ne le serait un désordre violent. Une crise aiguë n'est à leurs yeux qu'un mal facile à réprimer dans un pays où le gouvernement est assez fort pour faire exécuter la loi; mais une erreur systématique et poursuivie avec obstination leur semble un mal incurable. Aussi sont-ils moins effrayés par les cris, les menaces et les voies de fait de Roubaix que par les résolutions pacifiques des coalisés de Paris. L'émeute n'est, dans leur opinion, qu'un accès de fièvre passager, tandis que l'action de l'erreur, lente, patiente, réfléchie, presque incessante, est une perturbation constitutionnelle de l'industrie.

Le moment est-il bien choisi pour faire entendre une voix impartiale au milieu de l'émotion publique? La vérité sera-t-elle écoutée dans ce conflit bruyant des passions soulevées par les intérêts? Peut-être, dira-t-on, serait-il sage de se taire et d'attendre une époque moins orageuse? Tel n'est point notre avis; l'économie politique ayant conquis une place incontestée parmi les sciences, c'est un devoir pour ceux qui l'enseignent d'analyser les phénomènes économiques au moment même où l'observation en est facilitée par l'éclat des faits. Il y a aussi avantage à traiter les questions lorsqu'elles occupent l'attention de tous, car cette préoccupation du public donne à l'écrivain la certitude que ses réflexions ne tomberont pas sur des esprits distraits. Les économistes d'ailleurs ne sont pas d'accord sur la nature du salaire, non plus que sur les effets des coalitions; des discussions récentes ont accusé des divergences d'opinion profondes entre des écrivains qu'on croyait appartenir à la même école. Certains socialistes qui passaient pour ralliés aux doctrines de Turgot et d'Adam Smith, mais qui avaient caché et non brûlé leur premier drapeau, l'ont retiré tout à coup de la poudre sanglante de 1848, et l'agitent au-dessus des sociétés coopératives. D'un autre côté, le parti de la réglementation, qu'on pouvait croire vaincu, se relève

au milieu des embarras qu'éprouve la liberté, se vantant d'avoir tout prévu et attribuant les maux dont nous souffrons à l'abandon de ses procédés restrictifs. Que d'erreurs à rectifier! que d'exagérations à réduire! que de vaines terreurs à dissiper! que d'espérances chimériques à ramener du rêve à la réalité! Nous aurons d'abord à éclaircir la notion du salaire, afin de savoir si en effet il crée à l'ouvrier, comme on l'a prétendu, une situation inférieure dans notre ordre social; cela nous conduira à étudier les sociétés coopératives, au moyen desquelles on s'imagine qu'on fera disparaître le salaire, et qu'on transformera de fond en comble notre organisation industrielle; la vérité établie sur ces points, il nous faudra examiner dans son principe et ses effets la loi sur les coalitions, et, après avoir signalé ce qu'elle a de juste et en même temps les abus redoutables qu'on en peut faire, nous indiquerons le moyen qui, à notre avis, la rendrait à la fois moins périlleuse et plus efficace.

I.

D'après une école, aujourd'hui fort nombreuse, — elle a pour adhérents la plus grande partie des ouvriers urbains, — le salaire fixe au jour, à la semaine, au mois, à l'année n'est pas le mode définitif de la rémunération du travail. A l'en croire, il faudrait le considérer comme la dernière étape de cette longue marche qui a commencé par l'esclavage, continué par le servage et fini par l'amère indépendance de l'ouvrier moderne. Entre le point de départ et le point d'arrivée, la distance est assurément bien grande, car elle est mesurée par la distance qui distingue l'homme libre et responsable de l'homme assimilé au bétail. Sans nier l'étendue de ce progrès, ceux qui attaquent le salaire demandent si le travail au jour

le jour, tourmenté par la sombre inquiétude du lendemain, est la douce liberté qui commence, ou s'il n'est pas plutôt une forme de la servitude qui va finir. La coopération, avec la qualité d'associé participant aux bénéfices, serait, d'après cette école, destinée à remplacer le salaire. Au moyen de ce changement, l'ouvrier, intéressé désormais au succès de l'entreprise, encouragé par la justice de la rémunération, cesserait de trouver le travail rebutant. Là serait l'avenir de l'industrie, l'idéal auquel devrait tendre tout effort d'organisation. On n'en appelle plus à l'État, cela est vrai; l'organisation du travail, qui, en février 1848, signifiait une forme imposée par l'autorité de la loi, est aujourd'hui comprise d'une façon plus libérale. On n'entend par là qu'un régime contractuel spontanément adopté et se développant par sa propre vertu; si la coopération est recommandée, c'est uniquement parce qu'on y voit la base la plus équitable des relations à établir entre le capital et la main-d'œuvre. Enfin, d'après les conclusions dernières de cette école, la disparition du salaire mettra fin au prolétariat moderne, qu'elle appelle une véritable servitude de fait survivant à l'abolition de l'esclavage légal.

Pour faire évanouir ces illusions, il suffit d'analyser la notion du salaire. J'appelle salaire une somme fixée à forfait entre le patron et l'ouvrier, moyennant laquelle ce dernier abandonne sa part éventuelle dans la richesse produite par la collaboration du capital et du travail.

Que les résultats de l'entreprise soient nuls, médiocres ou importants, le salaire n'en dépend pas, et si l'ouvrier n'est pas associé aux chances heureuses, il n'a pas à s'inquiéter de la ruine de son patron. La coopération, au contraire, avec participation aux bénéfices n'est qu'une rémunération aléatoire, c'est-à-dire variable suivant le cours et l'issue de l'affaire. Nous accepterions tous, ouvriers ou non, une coopération dans une entreprise bien constituée et marchant en pleine prospérité. La même unanimité se produirait-elle, s'il s'agissait de coopérer à des affaires incertaines? La simple probabilité du succès suffirait-elle pour attirer les ouvriers par la promesse d'un bénéfice éventuel substitué en partie à une ré-

munération fixe et sûre? Des expériences faciles à vérifier ne permettent pas de le croire. L'établissement qui l'emploie est-il riche, le commis de magasin aspire à être intéressé dans la maison. S'il y a seulement doute, il ne cherche qu'à augmenter son émolument fixe. Lui offre-t-on, en ce dernier cas, la participation, il ne cache pas sa préférence pour des gages plus élevés. C'est que l'incertitude ne convient pas à tous les caractères. Si les uns, plus hardis, pour ne pas aliéner la chance d'un gain plus considérable, s'exposent volontiers au hasard de ne recueillir qu'un gain minime et même insuffisant, les autres, plus timides, préfèrent une somme certaine à des profits aléatoires. Toutes les fois qu'on proposera l'association à un groupe de travailleurs, j'affirme qu'il se divisera en deux parts, dont la plus nombreuse demandera que la participation aux bénéfices soit changée en une augmentation de salaire.

La femme de l'ouvrier surtout aime la ressource déterminée et connue d'avance, parce que, pour bien gouverner son ménage, elle a besoin de savoir sur quelle recette elle peut compter. Or, l'influence de la ménagère fait que l'ouvrier a la même préférence. C'est grâce à la certitude des ressources que les dépenses peuvent être conduites de façon à n'apporter aucun trouble dans l'équilibre du budget domestique. — En deux mots, la suppression du salaire n'aura lieu que le jour où tous les hommes seront assez hardis pour affronter les chances qui en peu de temps ruinent ou enrichissent le chef d'industrie; mais comment effacer des différences de caractère qui sont inhérentes à la nature humaine?

Cette diversité n'est point particulière aux travailleurs; elle se retrouve parmi les capitalistes. Les uns, entreprenants et hardis, mettent leurs fonds dans une industrie qui leur promet de gros dividendes. Le capital sera peut-être perdu; mais la fortune aime les audacieux, et, si l'affaire réussit, l'opulence remplacera la médiocrité. D'autres, au contraire, effrayés par de tels risques, évitent les placements industriels et recherchent les créances sur particuliers avec première hypothèque, les emprunts publics des gouvernements bien établis, les obligations de chemins de fer garanties par l'État; aux gros di-

videndes ils préfèrent un intérêt moindre, mais certain. Tant qu'il y aura des esprits de trempes diverses, il en sera ainsi; les uns chercheront l'intérêt fixe et les autres les dividendes.

C'est une observation devenue banale que le goût des fonctions publiques est fort répandu en France. Quelles sont les causes d'une tendance si prononcée? Il y en a plus d'une assurément : et d'abord la vanité, l'amour du pouvoir, un goût prononcé et presque général pour les honneurs, même au prix de l'indépendance; mais, à s'en tenir là, l'explication serait très imparfaite. Les solliciteurs considèrent aussi, quelquefois principalement, que les places donnent un revenu fixe, à l'abri de toute incertitude, sans péril autre que l'accident, d'ailleurs bien rare, de la destitution. Le traitement, tout modique soit-il, est fort estimé, surtout à cause de la facilité qu'il offre pour aligner l'actif et le passif dans l'économie domestique. La femme du fonctionnaire ne pense pas autrement que la femme de l'ouvrier, et si l'homme riche recherche les fonctions publiques pour la puissance et les honneurs, la famille du fonctionnaire sans fortune apprécie surtout dans son emploi le traitement qui la fait vivre avec sécurité.

Y aurait-il, comme on l'a souvent dit, une différence de nature entre le salaire et le traitement? La différence est dans le mot plutôt que dans le fond des choses, et tient peut-être à des idées déjà surannées de supériorité sociale. Le travail manuel a été longtemps considéré comme servile, tandis que le moindre office public constituait, avec certains avantages honorifiques, une sorte d'indépendance. C'est pour exprimer cette inégalité aujourd'hui bien vaine que la rémunération du travail n'a pas été désignée de la même manière dans les deux cas. La distinction n'est pas d'ailleurs très ancienne, et même n'a commencé à s'établir qu'au moment où elle ne répondait plus à la réalité. On disait autrefois les gages d'un connétable, d'un sénéchal, d'un bailli, d'un grand officier de la couronne, et même aujourd'hui on appelle salaire la rémunération de plusieurs employés de l'État, spécialement celle de conservateur des hypothèques. Quoi qu'il en soit, et alors même que certains termes correspondraient à une prétention d'autorité, il

n'y aurait pas moins identité de nature, au point de vue économique, entre le salaire et le traitement.

Si cette vérité a, malgré son évidence, été méconnue, c'est que les fonctionnaires qui attirent l'attention par l'importance de leur position ont souvent, indépendamment de leur place, par eux-mêmes ou par leur contrat de mariage, des ressources propres et la sécurité inhérente à la fortune acquise. On ne regarde qu'aux premiers rangs, et là est la cause de l'erreur. Que l'impression serait différente, si on étendait la vue sur la nombreuse armée des petits employés! Ce qu'il faudrait mettre en parallèle, c'est le fonctionnaire sans fortune, l'instituteur primaire par exemple, le commis aux écritures, etc., avec le contre-maître ou même le simple ouvrier. La situation pécuniaire d'un chef d'atelier dans une grande fabrique est assurément supérieure à celle d'un sous-chef de bureau dans un ministère, et son avenir bien préférable. Souvent, pendant que le sous-chef vieillit dans son bureau en attendant une retraite qui diminuera ses ressources, le contre-maître, devenu patron, gagne une fortune. S'il est obligé de quitter sa place, l'employé de l'industrie trouvera presque toujours à s'occuper dans une autre fabrique, tandis que le fonctionnaire, s'il est destitué, aura peine à se procurer un autre emploi utile de son temps. L'expéditionnaire a-t-il par son traitement une position supérieure à celle d'un commis de magasin, d'un compositeur typographe, d'un metteur en pages? Si, nonobstant les révolutions survenues dans l'ordre social, on accorde aux employés de l'État un peu plus de considération qu'aux auxiliaires de l'industrie, cette inégalité va tous les jours s'affaiblissant, et d'ailleurs n'a rien de commun avec la question purement pécuniaire de la rémunération des travaux. Il reste établi en effet que le salaire, sous quelque nom qu'on le déguise, est le prix offert et consenti de toute espèce de labeur intellectuel et corporel, soit dans l'ordre administratif, soit dans la sphère des intérêts privés. Ce qu'on appelle les honoraires du médecin n'est pas autre chose en soi qu'un salaire péniblement gagné, et pour s'en tenir à cet exemple (car on en citerait bien d'autres), considérez qu'un médecin à Paris, après

12 ou 15 ans d'études et une pratique de plusieurs années, se fait à peine un revenu annuel de 5 ou 6,000 fr. : c'est le chiffre moyen des recettes dans la catégorie de ceux qu'on appelle *médecins de quartier*. Et le médecin de campagne? Il fait 10 lieues par jour, souvent à pied, reçoit en certaines régions moins de 2 fr. par visite, et après tant de travaux, tant de fatigues, tant de services rendus à l'humanité, arrive rarement à économiser le pain de sa vieillesse. Il n'est guère dans l'industrie de plus âpre et plus ingrate profession; il n'en est point de plus respectable. Qui donc oserait dire que ce salaire incertain, marchandé, chétif, a rien de flétrissant pour la main savante et laborieuse qui le reçoit? Qui s'avisera de chercher là quelque ombre de l'antique esclavage? Le médecin connaissait d'avance les rudes sentiers où il s'est volontairement engagé; il eût pu, avec son instruction, embrasser une carrière plus fructueuse; ce n'est pas à la contrainte des lois, c'est à une généreuse vocation qu'il a obéi, et pour le genre de service qu'il rend aux hommes, on ne saurait imaginer aucune espèce d'association avec part aux bénéfices, aucun mode de rétribution qui n'eût le caractère du salaire. C'est que le salaire, au lieu d'être une dernière marque de servitude, est au contraire un des signes les plus manifestes de la liberté; c'est qu'au lieu d'avilir, il ennoblit.

II.

Cette question vidée, il faut se demander si l'association et la coopération doivent bien produire dans le monde industriel tous les effets qu'on en attend. Ici, je ne suis pas suspect. Je ne pourrais sans renier mes actes et mes écrits, contester les conséquences fécondes que la coopération est capable de produire. Elle a donné ailleurs d'heureux résultats, et chez nous

un plein succès a couronné plusieurs tentatives. Ce qui a réussi en Angleterre et en Allemagne, n'est pas condamné à échouer en France; ce qui marche à Paris et à Lyon n'est pas impraticable à Bordeaux et à Toulouse; mais en prenant itérativement la responsabilité de ce que j'ai dit ou fait, je tiens à combattre les exagérations qui ont déjà compromis une idée excellente. Le principe de la société coopérative, s'il est appliqué avec prudence, aura dans certains cas et à certaines conditions le pouvoir d'améliorer le sort des ouvriers; mais les illusions en matière d'industrie sont périlleuses, et il faut les combattre à temps pour prévenir les déceptions.

Le Français a un défaut qui tient à ses qualités les plus brillantes : une fois qu'une idée lui a paru juste, il l'embrasse d'une telle ardeur, l'exalte avec tant d'enthousiasme, la prône avec tant de véhémence, que le public en est bientôt impatienté, et, sans autre examen, prend en défiance et presque en aversion cette bruyante nouveauté. La coopération n'a point échappé à ce genre d'épreuve. Après avoir été vantée sans mesure, elle lutte contre un mouvement de réaction; les éloges dont elle a été couverte au début ne sont plus écoutés, et l'excès de la dépression a même remplacé l'excès de la louange.

Cette malveillance, il faut le reconnaître, a été provoquée par le ton qu'a pris la propagande coopérative. En criant que le petit commerce serait ruiné par les sociétés de consommation, que les sociétés de production supprimeraient les patrons, que toutes les relations sociales allaient être changées, les partisans trop ardents de ce mode d'association ont soulevé contre lui une foule d'intérêts. Le principe en est d'autant plus suspect que, dès le début, quelques hommes s'en sont emparés comme d'un instrument propre à favoriser d'autres desseins. Les partis s'en sont mêlés, et ce qui n'était qu'une question d'affaires s'est, par cette dangereuse immixtion, aisément transformé en une sorte de paradoxe à la fois politique et religieux. Les discours ont été abondants, les actes rares. En s'enflammant sur les résultats grandioses d'un chimérique avenir, les propagateurs ont oublié de mettre en pratique leur système. Le temps qui avait été si bien employé à conduire les premiers essais a

été perdu à faire des prophéties aussi compromettantes qu'inutiles : inutiles, parce que la valeur d'une théorie se juge uniquement d'après les résultats de la mise en œuvre; compromettantes, parce que ces téméraires prédictions effrayaient d'abord les uns par la menace, et puis préparaient l'éloignement des autres par d'inévitables déceptions. La comparaison entre les promesses et les succès a causé plus d'une défaillance, car le découragement est aussi prompt que l'espérance est impatiente.

Lorsque l'action a été tentée, le défaut de préparation s'est fait sentir. On a malheureusement, au grand préjudice de l'idée de coopération, entrepris des œuvres hâtives et mal conçues. La Société de consommation, par exemple, a souvent échoué à Paris et dans les départements par des causes diverses, mais ordinairement parce qu'elle a commencé prématurément avec un trop faible capital. La réputation des pionniers de Rochdale faisait croire que, sans se donner le temps d'acquérir des avances suffisantes, toute association coopérative devait, comme si un charme était attaché à ce mot, faire immédiatement de vastes opérations et, bien entendu, de grands bénéfices. On aurait dû savoir que les pionniers de Rochdale ont procédé avec plus de prudence, lentement, petit à petit, et qu'il leur a fallu du temps pour monter leurs beaux magasins d'épicerie et mettre en branle leurs moulins. Leur succès a été progressif et d'un caractère d'ailleurs si extraordinaire qu'il est difficile de le considérer comme normal. Tirer de cet exemple la conclusion que l'imitation n'est pas impossible, rien de mieux; mais s'appuyer sur cette réussite étonnante pour croire à l'infaillibilité de toutes les entreprises semblables, c'est vivre dans l'utopie.

L'insuffisance du capital, dans les sociétés de consommation, a fait aussi que le gérant n'a pas toujours été bien choisi. L'exiguïté du traitement, du salaire, car il faut toujours en venir à ce mot, même dans l'organisation coopérative, a égaré le choix des associés sur des hommes mal préparés par leurs antécédents à l'exercice d'une fonction si difficile. La capacité même, lorsqu'on l'a rencontrée, pouvait-elle suppléer au défaut de ressources

financières? Avec une caisse presque vide, peu ou pas de crédit, comment avoir des magasins bien approvisionnés et en état de répondre aux demandes de la consommation? Aussi les ménagères ont-elles facilement repris l'habitude d'aller aux boutiques qu'elles fréquentaient avant la formation de la société coopérative. L'échec était-il imputable à l'idée? Nullement, puisque des sociétés de même nature, qui sont en pleine prospérité, permettent à leurs chalands de réaliser une économie de 20 p. 100 sur l'alimentation; plusieurs fonctionnent à Lyon, qui procurent cet avantage aux sociétaires, et la Compagnie du chemin de fer d'Orléans, dont l'exemple peut être imité par une société coopérative bien conduite, a, par cette combinaison, réellement augmenté les traitements de ses employés, en leur donnant le moyen de diminuer leurs dépenses.

De toutes les applications de la coopération, celle qui a le mieux réussi est assurément le crédit mutuel. Les succès qu'il a obtenus en Allemagne sont tellement probants qu'il est impossible de contester l'efficacité de ce genre d'établissement; du Nord au Sud, vingt États germaniques en portent témoignage. Pourquoi cette forme de la coopération n'a-t-elle fait encore de ce côté du Rhin que des progrès relativement peu considérables? C'est que les ouvriers français se sont de préférence portés vers les sociétés de production, vers celles qui doivent substituer au salaire la participation aux bénéfices. L'association pour le crédit populaire ou pour la consommation a des avantages qu'ils reconnaissent, mais elle ne leur semble pas, comme la société de production, propre à changer l'organisation industrielle. Aussi n'accordent-ils à la première que de l'estime; ils se passionnent pour la seconde.

Tandis qu'en Angleterre la coopération a eu surtout pour objet la vente des objets de consommation, et en Allemagne, la création de banques populaires, en France, les plus grands efforts ont été faits en vue de ranimer et multiplier, mais sans subvention de l'État et sans le secours de la loi, les associations ouvrières de 1848. La substitution de la libre convention à l'autorité du législateur est assurément un notable progrès. Cependant, même ainsi comprise et dégagée du socia-

lisme autoritaire, l'association pour la production offre des difficultés qu'il faut signaler.

Elle absorbe trop l'associé dans l'œuvre commune; elle le soumet à une discipline sévère, d'autant plus difficile à supporter peut-être qu'elle est exercée par un homme qui, la veille, était l'égal de ceux qu'il dirige. Cette dépendance est moralisante, dit-on; elle déracine la mauvaise habitude par le sentiment du devoir, car tout moment perdu serait une soustraction préjudiciable à l'œuvre collective. Cela est vrai, mais cette sévérité n'est-elle pas de nature à inquiéter des âmes un peu fières? L'association, une fois formée, ne porte-t-elle pas en elle, à cause du sentiment profond d'individualité qui fait à la fois la souffrance et l'honneur de notre espèce, un germe permanent de discorde et de dissolution? Il est d'expérience que les fils des ouvriers engagés dans de pareils liens, refusent de succéder aux droits et aux obligations de leurs parents dans l'association. Témoins de la sujétion qui pèse sur leurs pères, ils désirent vivre avec plus d'indépendance. Au contraire, la consommation et le crédit ne tiennent l'ouvrier que par une portion restreinte de son existence; toutes lui procurent certains avantages de la vie collective, ils lui laissent la jouissance et la direction de sa personne, la propriété de soi-même, la spontanéité de sa résolution, la responsabilité de ses actes. Quoique associé pour la consommation et le crédit, l'ouvrier choisit son travail, change d'industrie s'il le veut, fait la quantité d'ouvrage qu'il lui convient de faire, en un mot, il reste libre. C'est une heureuse conciliation de l'initiative personnelle avec les avantages de la vie commune. Pour la société de production, les difficultés sont telles que, de l'aveu de ses partisans les plus prononcés, elle ne peut être fondée que par des ouvriers d'élite. Le succès de quelques tentatives s'explique même communément par la qualité des associés. Or, la retraite des meilleurs ouvriers dans la coopération, enlevant à l'industrie ordinaire ses auxiliaires les plus capables, réduirait le plus grand nombre des ouvriers à une condition d'infériorité irrémédiable.

Privée du salutaire exemple de l'émulation qu'entretenait dans son sein la présence des compagnons habiles, intelligents,

énergiques, la masse travaillerait moins bien, et verrait avec découragement baisser les prix de ses produits et bientôt le prix de la main-d'œuvre. Dût-elle se former à son tour en société coopérative, chose peu vraisemblable, comme c'est entre égaux qu'on s'associe, les forts avec les forts, les faibles avec les faibles, la même inégalité subsisterait toujours entre ces sociétés, et la prospérité de l'une ferait la misère et la ruine des autres.

Tant qu'on respectera dans ces associations le principe de la liberté, les choses se passeront ainsi; jamais l'homme qui estime à dix francs par jour son apport à la communauté n'admettra au partage du bénéfice ceux dont l'apport quotidien serait du quart ou de la moitié inférieur. C'est la perspective de grands bénéfices qui engendre et peut maintenir entre les travailleurs les plus habiles ces associations d'abeilles, où toute personnalité s'efface. Pour y faire entrer la médiocrité, qui est le lot du plus grand nombre, il faudrait que la loi vînt faire violence à la nature, qui sait se venger, et promptement, de pareilles entreprises.

Donner aux ouvriers le conseil de former des sociétés de production, c'est donc prendre une responsabilité redoutable. N'est-ce pas les pousser à des opérations d'un succès douteux? Il faut des hommes d'élite pour mener à bonne fin une société de fabrication. Est-il sage de signaler cette combinaison comme la meilleure aux ouvriers de tous les degrés? Qu'on accorde à ceux qui veulent s'associer une liberté entière, que pour eux on élargisse le cercle trop étroit de la légalité actuelle, soit; il est bon que chacun fasse l'expérience de la liberté industrielle aux conditions qu'il lui plaira de choisir. N'empêchons pas d'agir ceux qui aiment à vaincre les difficultés et se plaisent dans les hasards; mais qui observe ses actions au point de vue de la responsabilité qu'elles entraînent n'aura garde de pousser les ouvriers du côté où il y a des périls évidents[1].

[1] Un homme qui a rendu en Allemagne des services incomparables à la coopération, M. Schulze-Delitsch, donne sous ce rapport un exemple qui devrait être suivi dans tous les pays. Il ne craint pas d'exposer sa popularité

La coopération sera-t-elle, comme on s'en flatte, un moyen infaillible de détruire le prolétariat? Le prolétaire n'est pas aujourd'hui autre chose que le pauvre, et prolétariat est synonyme de misère. Il faudrait, pour la réalisation du résultat annoncé, que cette association réussît, et qu'une entreprise fût nécessairement avantageuse par cela seul qu'elle serait conduite par une société de production. Malheureusement cette affaire est aléatoire, et si la société de fabrication échoue (il faut tout prévoir), les associés seront condamnés à souffrir comme si, travaillant chez un patron, ils étaient privés du salaire par le chômage. Il y a plusieurs moyens de combattre la misère; la participation au bénéfice, quand bénéfice il y a, en est un, et l'économie sur le prix de la journée en est un autre, moins séduisant peut-être, mais non moins efficace.

Un fait à signaler, c'est qu'à la campagne, dans les pays de métayage, le paysan cherche son émancipation dans la substitution du salaire fixe à l'association. Le colonage partiaire n'est qu'une société coopérative de production entre le propriétaire et le travailleur agricole. L'un fournit la terre et le cheptel, l'autre se charge de la main-d'œuvre, et la valeur des outils qu'il apporte est si minime qu'elle ajoute bien peu de chose au prix de son activité personnelle. Le produit brut est partagé par moitié ordinairement; quelquefois, si la terre est très fertile, le propriétaire prend les 2/3. Eh bien! les colons, dédaignant la participation aux bénéfices, tendent chaque jour davantage à se faire employés salariés, surtout depuis que le salaire fixe a augmenté dans l'industrie rurale. Ce n'est donc pas à l'association que les ouvriers de la campagne recourent pour élever la rémunération de leur travail. A force d'économies, ils

en signalant les difficultés de la société de production, et il recommande aux ouvriers de ne pas commencer par cette périlleuse combinaison. « Plus ils s'exerceront, a-t-il dit dans un numéro de son Bulletin annuel, dans les opérations relativement faciles de la société d'épargnes, ou pour l'achat de matières premières, mieux ils seront préparés pour la production commune; plus ils connaîtront ceux d'entre eux qui seront capables de se charger de la direction du commerce et de la production, et moins ils seront exposés à des illusions qu'ils paieraient très cher. »

amassent la somme qui leur est nécessaire pour acquérir un champ et une vigne. Une fois assurés du pain et du vin, ils dominent le marché et fixent les conditions de leur concours. Si on leur parlait de métayage, une fois qu'ils en sont affranchis, je doute que ce langage fût de leur goût. Le salaire est préféré, parce que le jour où la rémunération n'est pas suffisante, le petit propriétaire se retire sur son champ comme sur un petit mont Aventin où il attend des offres plus favorables. Ce fait remarquable ne démontre-t-il pas que la coopération n'a aucun titre à la possession exclusive de l'avenir? Le salaire fixe est si peu un instrument d'esclavage qu'une partie considérable de la population l'adopte pour étendre son indépendance. Que la liberté du choix soit donc entière, que la loi soit modifiée dans un sens favorable à la formation des sociétés, qu'on supprime les entraves dont notre législation est surchargée, nous applaudirons à ces changements. La liberté fera de la coopération ce que celle-ci doit et peut être et, sans détruire ni même ébranler aucune des formes naturelles sous lesquelles s'exercent aujourd'hui les droits respectifs de la propriété et du travail, elle laissera prendre à cette forme nouvelle, mais non plus respectable que les autres, la place légitime qui lui convient dans l'ordre social. Ce sera une vérité de plus, et non pas, qu'on en soit bien sûr, l'uniformité.

III.

Si la condition de l'ouvrier salarié a pu être comparée à celle de l'affranchi qui garderait encore un anneau de sa vieille chaîne, ce n'est nullement dans le salaire pris en lui-même que résidait, comme on se l'est à tort imaginé, ce vestige irritant de l'antique servitude. Il résidait uniquement dans un article de loi tendant à prévenir la coalition, c'est-à-dire à empêcher les hommes de même profession, souffrant des mêmes maux, ayant les mêmes besoins, de se concerter entre eux et d'unir leurs ef-

forts pour améliorer leur situation. Cette disposition législative qui, en violant un principe de droit naturel, gênait l'essor du salaire, a donné le change aux ouvriers. Ils ont cru voir dans le salaire même, arbitrairement contenu, cette marque matérielle de servage qui n'était en effet que dans un texte du Code; mais cette fâcheuse illusion n'est plus possible depuis que la loi du 25 mai 1864 a supprimé le délit de coalition. Nous allons rechercher, au point de vue du droit et de l'économie politique, quelle est la portée des nouveaux articles 414 et 416 du Code pénal, étude d'autant plus utile que ces articles ont été attaqués et le sont encore de différents côtés. Parmi les législateurs qui les ont votés, plusieurs ont seulement voulu faire une expérience convaincus, d'ailleurs, qu'elle n'aurait d'autre effet que de montrer la sagesse de la législation précédente et d'y rallier les esprits. A leur avis, la liberté de coalition est incompatible avec les besoins permanents des grandes villes et des grandes industries. Chose bien digne d'attention, pendant que la loi était condamnée par les uns comme périlleuse, d'autres l'attaquaient comme inefficace. Pour se coaliser, disaient ces derniers, il faut pouvoir se réunir, et la réunion est soumise à l'autorisation préalable. N'est-ce pas donner et retenir? n'est-ce pas faire une vaine concession que de consacrer un droit dont l'arbitraire peut rendre l'exercice impossible? Les événements ont prouvé que l'objection était au moins exagérée. Si la coalition pacifique était encore un délit, le gouvernement ne pourrait, cela est certain, autoriser plusieurs milliers d'ouvriers à s'assembler pour délibérer sur leurs salaires; mais ce qu'il n'aurait pu faire hier sans violer la loi, il peut le faire désormais de la façon la plus régulière. D'un autre côté, les réunions moins de vingt personnes n'ont jamais été soumises au régime de l'autorisation préalable et plus d'une fois des coalitions puissantes sont sorties d'assemblées aussi peu nombreuses. Les ouvriers, d'ailleurs, ne se rencontrent-ils pas tous les jours légalement à l'atelier et, sans se mettre en contravention avec la loi du 25 mars 1852, n'ont-ils pas la facilité de se concerter à l'entrée ou au sortir de la manufacture? On peut ajouter aujourd'hui que le projet de loi sur les réunions, envoyé au Corps législatif, soumet à l'agré-

ment préalable les *réunions politiques et religieuses*, mais non celles qui ont pour objet des intérêts privés. Les assemblées de patrons ou d'ouvriers, si nombreuses qu'elles soient, en seront donc affranchies, tant qu'elles voudront se renfermer dans la discussion des affaires spéciales qui leur sont propres. Si donc, au moment où elle a été faite, la loi du 25 mai 1864 manquait d'efficacité (ce que nous n'admettons pas), le régime nouveau des réunions lui fera produire tous ses effets.

Ici se présente l'autre objection. La loi, pour être plus efficace, n'en sera, dit-on, que plus périlleuse. Voyez à quels désordres elle a déjà ouvert la porte! On interroge la statistique criminelle, et elle nous apprend que du 25 mai 1864 au 1er janvier 1866, c'est-à-dire dans l'espace de dix-huit mois, les tribunaux correctionnels ont eu à juger 96 délits d'atteinte à la liberté du travail; sur 209 prévenus, 36 ont été acquittés, 147 condamnés à moins d'un an d'emprisonnement et 26 à l'amende seulement. Des 173 condamnés, il n'en est que 36 ou un cinquième qui aient obtenu le bénéfice des circonstances atténuantes. Indépendamment des délits jugés, 166 procédures ont été classées au parquet comme ne pouvant donner lieu à aucune poursuite, l'instruction ayant démontré, ou que les faits n'avaient pas assez de gravité, ou que les éléments de preuve n'étaient pas suffisants. Ces chiffres ne permettent donc pas de contester que l'exercice du droit de coalition, même alors qu'il pouvait être jugé à certain point gêné et contenu par l'autorité administrative, a été souvent accompagné de faits répréhensibles; mais franchement faut-il s'en étonner? faut-il surtout s'en alarmer? Quel est le droit ancien, le plus clair et le mieux éprouvé, dont l'exercice ne donne lieu à de nombreux et regrettables abus?

Ici le droit, longtemps méconnu et étouffé, faisait en quelque sorte explosion ; la loi qui venait de le consacrer n'était pas encore universellement comprise, car il faut un certain temps pour que l'esprit d'une loi nouvelle, appelée à régir d'innombrables intérêts, pénètre dans l'intelligence des masses. Les ouvriers ne sont pas généralement des jurisconsultes, et même le malheur est qu'il y en a beaucoup d'illettrés. Qu'un certain

nombre, en apprenant qu'à l'avenir les coalitions étaient permises, se soient imaginé que la permission s'étendait à toutes les pratiques bonnes ou mauvaises des anciennes grèves, il n'y avait pas là de quoi s'effaroucher. On devait s'y attendre, et en étudiant les affaires qui ont été jugées, il est facile de se convaincre que plusieurs délinquants étaient égarés par cette erreur; mais à mesure que les dispositions nouvelles seront plus connues, on les observera mieux. Ce sera là le naturel et infaillible effet de ce premier égarement qu'on impute sans réflexion à la loi même qui le réprime. En voulant protéger la liberté collective des ouvriers et des patrons, c'est-à-dire en effaçant du nombre des délits « l'entente pacifique dans un intérêt commun, » le législateur de 1864 n'a point renoncé à la protection qui est due à la liberté individuelle et aux droits respectifs de chacun. Il punit sévèrement toute menace, toute violence, toute manœuvre frauduleuse, toute atteinte à la liberté du travail. L'ordre public n'est donc pas désarmé, et cette statistique criminelle dont on s'effraye ne justifie pas les appréhensions qu'elle a fait naître.

Sous le rapport juridique, la loi de 1864 donne à la tranquillité autant de garanties qu'on peut le désirer; mais à un autre point de vue le problème qu'elle enferme n'est pas exempt de quelque obscurité. Des économistes ont écrit que la coalition, loin d'amener l'élévation du salaire, avait presque toujours pour dernier résultat un abaissement du prix de la main-d'œuvre. Cette idée a été développée dans un livre publié en Angleterre sous ce titre : *De l'influence des coalitions sur la baisse du salaire*. A notre avis, cela est vrai, mais quelquefois seulement, non pas toujours, et il faut déterminer la part de la vérité et de l'erreur.

Si la justice veut que les ouvriers reçoivent une rémunération suffisante de leur travail, la nature des choses demande aussi que le capitaliste obtienne un profit proportionné aux risques dont il se charge et au travail de direction qu'il donne à l'entreprise. S'il ne trouvait pas dans les bénéfices une compensation suffisante des chances auxquelles il s'expose, le capital irait féconder une industrie moins ingrate. En admet-

tant que toutes les opérations fussent au même degré peu rémunératrices, il ne sortirait pas de la caisse qui l'enferme, préférant une immobilité improductive à une activité exclusivement périlleuse. Inquiet ou menacé, le capital n'a pour se défendre qu'à s'abstenir, et, à moins de violer la liberté personnelle du détenteur, le bénéfice suffisant est le seul moyen qui puisse être employé légitimement pour attirer les fonds vers une affaire. Si donc la coalition élevait le salaire au point de supprimer les bénéfices des patrons, on verrait à l'instant plusieurs maisons se fermer, et, le travail étant moins demandé, le salaire éprouverait une dépression permanente à la suite d'une hausse temporaire. Il est rare aussi que les coalitions violentes ne détruisent pas, à cause des immenses désastres qu'elles occasionnent, un certain nombre de fabriques ou de nombreux ouvriers étaient employés. Ces ouvriers inoccupés encombrent le marché, et la baisse du salaire est immédiate, les maisons qui n'ont pas succombé demeurent maîtresses de la situation. C'est l'action de cette loi qui a été exprimée par Cobden sous cette forme vive : « Il y a baisse lorsque deux ouvriers courent après un capitaliste, et hausse quand deux capitalistes courent après un ouvrier. » Il est donc vrai que la coalition fait quelquefois baisser le salaire, et c'est ce qui a lieu toutes les fois que, par suite d'une diminution exagérée des profits ou de l'énormité des pertes qu'elles éprouvent, des maisons arrêtent leur fabrication, et, en fermant leurs ateliers, augmentent la somme de bras disponibles. A présent que les ouvriers peuvent se réunir pour s'entendre sur leurs intérêts communs, ils ne perdront pas de vue la responsabilité qui leur incombe; l'injustice envers le patron serait de leur part un mauvais calcul, et, poussée à outrance, la coalition aurait un effet diamétralement opposé à son but. Qu'ils mesurent bien la portée de leurs actes : le sort de leur industrie est entre leurs mains, et ils se briseraient eux-mêmes, s'ils détruisaient ou diminuaient la source où ils puisent le travail.

Les coalitions n'ont cependant pas toujours ce résultat; plusieurs ont été suivies d'une hausse des salaires. A trois reprises, les ouvriers charpentiers ont, par leurs grèves, obtenu l'aug-

mentation du prix de la journée. En 1832, ils firent porter leur salaire de 30 à 35 centimes par heure; en 1833, de 35 à 40 centimes; en 1845, ils obtinrent 50 centimes, ce qui fit une journée de 5 francs pour dix heures de travail. En 1862, les ouvriers typographes de Paris furent poursuivis et condamnés pour coalition; mais leur délit — alors c'en était un — n'ayant été accompagné d'aucune violence, une grâce méritée arrêta l'exécution de la condamnation. Le tarif, qui datait de 1850, ne tarda pas être mis en harmonie avec les conditions nouvelles de la vie matérielle dans la capitale. Le rapport fait au nom de la commission du Corps législatif mentionne les ouvriers chapeliers de Lyon comme ayant obtenu, à la suite d'une coalition, « 35 centimes au lieu de 30, pour une façon de feutrage, qui aujourd'hui se paie 50 centimes. » Les ouvriers bouchonniers du département du Var ont fait aussi monter de 25 centimes par mille le travail à la tâche pour la fabrication des bouchons. En Angleterre, où les coalitions violentes ont presque toujours fait baisser les salaires, des réunions pacifiques ont, en 1853, amené une augmentation de 10 pour 100, et pour les ouvriers mineurs du pays de Galles l'augmentation a même atteint 15 pour 100.

Les coalitions ont également réussi toutes les fois qu'elles avaient pour motif des raisons de salubrité. Ainsi en 1854 les ouvriers fondeurs ont obtenu, à la suite d'une grève, la substitution de la fécule au poussier de charbon comme élément séparateur. Quoique ce changement fût de nature à augmenter les frais de fabrication, les patrons ont cédé aux raisons supérieures de santé et d'humanité. On a vu aussi des accords formés entre ouvriers pour obtenir un mesurage plus exact des filés; c'était un moyen indirect d'arriver à une augmentation du salaire. Le succès d'une réclamation aussi morale n'a rien d'étonnant; il est plutôt difficile de s'expliquer comment les patrons avaient opposé à cette demande une résistance qui rendait suspect leur procédé de mesurage.

Il résulte de ces observations que la coalition a fait tantôt baisser tantôt hausser le salaire, suivant que les réclamations étaient ou bien ou mal fondées, suivant que les intéressés ont

agi avec modération ou sans règle. L'efficacité de la loi de 1864 étant déterminée au double point de vue de l'ordre extérieur et des intérêts économiques, il reste à savoir si cette loi est en elle-même véritablement juste et opportune. Lorsqu'elle fut portée au palais du Luxembourg, M. Dupin aîné demanda que le Sénat s'opposât à la promulgation au nom du droit de propriété, qu'un article de la Constitution a mis sous la garde de cette assemblée. Toutes les parties d'une industrie se tiennent, disait-il; si les ouvriers qui filent s'arrêtent, les tisseurs seront obligés de chômer par le fait d'autrui; le chômage des tisseurs entraînera celui des imprimeurs sur étoffe, et le commerce des tissus ne marchera plus, si le métier cesse de battre dans les manufactures. Ainsi de proche en proche la grève s'étendra comme le cercle concentrique que forme en un lac la chute d'une seule pierre. De cette répercussion de grève résultait, selon l'orateur, l'atteinte à la liberté industrielle et par conséquent à la propriété. Il assimilait donc la propriété au travail, et confondait ces deux choses afin de persuader au Sénat que la loi projetée violait un principe constitutionnel. Ce sophisme a ébloui quelques esprits, et il n'est pas rare qu'on le reproduise, mais autant vaudrait dire, je crois, que l'avare porte atteinte à la liberté de travail parce qu'il ne consomme pas, et que sans consommation la production est impossible. Étrange abus de l'art de raisonner! Que de fois cependant M. Dupin n'avait-il pas, soit comme avocat, soit comme procureur général, répété cette maxime : « Nul ne peut se plaindre d'être injustement lésé par l'exercice du droit d'autrui. » *Neminem lædit qui jure suo utitur.* Toute la question se réduisait à savoir si le concert dans un intérêt commun entre patrons et ouvriers est un acte que le droit naturel réprouve et que la loi positive doive frapper. Or évidemment le délit de coalition n'est qu'une création artificielle du législateur, faite contrairement à la liberté naturelle de se réunir et de s'associer. L'abrogation de la peine effaçait donc entièrement la criminalité de l'acte.

La coalition a des analogues qui peuvent en démontrer la légitimité. A cet égard, je la compare à un syndicat organisé pour arrêter les inondations ou pour faire l'assèchement d'une

mine. De quoi serviraient les efforts d'un propriétaire isolé pour détourner l'eau de son champ, si elle pénétrait sur le champ d'un voisin? De quelle utilité serait l'épuisement d'une mine par un exploitant, si les concessionnaires limitrophes gardaient la source qui par infiltration vient l'inonder? A défaut d'ensemble dans les travaux, les efforts individuels seraient inutiles autant que coûteux; les eaux, repoussées d'un côté, entreraient de l'autre; la mine s'emplirait à mesure qu'on travaillerait à la vider. De même l'ouvrier isolé serait impuissant à obtenir une augmentation de salaire; hors quelques cas exceptionnels, la réclamation fût-elle juste, il serait remplacé et peut-être assez mal noté pour ne pouvoir être admis sans difficulté dans une autre fabrique. Le patron représente une force collective dont la puissance dominera toujours l'ouvrier isolé. Il est démontré par l'expérience que les réclamations en matière de salaire n'ont abouti que dans les circonstances où elles ont été présentées par les ouvriers de la même profession, ou, tout au moins, par ceux du même atelier. On peut donc affirmer que la coalition est dans la nature des faits; elle est surtout indispensable pour vaincre une certaine force instinctive qui tend à maintenir dans le même état les choses anciennes par la seule raison que, puisqu'elles existent, elles sont bonnes. L'individu, que froisse cette résistance, ne peut rien contre elle; et même, le plus souvent ne tente rien, car il sent qu'il aurait à combattre une coalition de préjugés dont le poids l'écraserait. Mais si, au lieu d'un individu, il y en a une multitude qui souffrent pour la même cause, la lutte devient possible, et la loi qui leur défendrait de s'associer pour cette lutte pacifique serait assurément injuste.

Les économistes ont sans doute raison de dire que les salaires, comme le prix des denrées, sont déterminés par l'offre et la demande, que le travail est cher lorsque peu de bras sont offerts, et à bon marché si la place abonde en ouvriers disponibles. Cette théorie n'est cependant pas complète, car elle néglige, comme on le voit, un des éléments du problème, la *coutume*. Souvent le nombre de bras augmente ou diminue sans que ce changement imprime aux salaires une modifica-

tion correspondante. Les prix se maintiennent par l'habitude comme ce mouvement qu'entretient, pendant quelque temps après l'arrêt de la force motrice, la vitesse acquise. L'empire de la coutume se fait sentir aux patrons et aux ouvriers. Tantôt les premiers hésistent à réduire les salaires, craignant de paraître durs, et tantôt les seconds, pour ne pas compromettre leur situation dans l'atelier, ajournent des réclamations légitimes. Un fabricant, s'il était seul à réduire le prix de la journée, passerait pour inhumain, soit parce qu'il aurait provoqué une baisse générale, soit au contraire parce qu'autour de lui toutes les maisons auraient conservé leurs anciens prix. L'entente est donc indispensable aux patrons comme aux ouvriers pour triompher de la coutume, cette force aveugle qui maintient les salaires tantôt au-dessus et tantôt au-dessous du taux naturel. Sans accord entre les intéressés, la tentative de l'ouvrier est stérile, et celle du patron n'est pas sans péril.

Il est des industries où la coutune est d'autant plus stable qu'elle est écrite dans un règlement avec tarif, dont les articles, jusqu'à révision, ont la force d'un contrat. Ces remaniements du tarif ne sont pas fréquents; on ne les fait que de loin en loin, et seulement lorsque les conditions de la vie matérielle ont éprouvé des modifications sensibles. C'est alors surtout que le concert des parties ayant le même intérêt est nécessaire pour agir sur le prix, car les résolutions individuelles, qui ne peuvent triompher d'un usage tacitement accepté, seraient à plus forte raison impuissantes contre la coutume écrite et expresse. On l'a vu lorsqu'en 1862 les typographes de Paris ont obtenu la révision du tarif arrêté en 1850. Entre les deux dates, le prix des subsistances avait tellement augmenté que le salaire, immobilisé et en apparence toujours le même, était devenu en réalité très-inférieur, puisqu'il ne donnait plus en 1862 la même somme de jouissances domestiques qu'il pouvait procurer douze ans auparavant. Plusieurs patrons, reconnaissant cette différence, s'empressèrent d'accorder l'augmentation que demandaient leurs ouvriers. Auraient-ils fait cette concession si une grève n'avait pas menacé d'arrêter leurs machines?

tile, congédier de préférence ceux qui ne sont pas attachés à la localité par des liens de famille, parce que la mobilité de leur situation rendra le déplacement moins douloureux; ils doivent mettre à profit leurs nombreuses relations afin de procurer de l'emploi dans les autres fabriques ou les autres villes aux ouvriers qui seront remplacés par la machine; enfin ils doivent remplir toutes les obligations que comporte la belle qualité de patron, car ce mot signifie *ami et protecteur*. Renvoyer instantanément une phalange d'ouvriers, c'est-à-dire les faire passer de l'aisance à l'extrême misère, c'est exercer un droit rigoureux sans le tempérer par l'accomplissement d'un devoir d'humanité. L'intérêt bien entendu est ici d'accord avec la justice pour conseiller des précautions dont l'omission peut devenir préjudiciable à tous. J'ai toujours été frappé de l'intelligence avec laquelle les manufacturiers de Mulhouse pratiquent les obligations du patronage. Ils sont véritablement les *amis* et les *protecteurs* de leurs auxiliaires. Est-ce par devoir? est-ce par intérêt? A ne considérer que le mérite des actes, la différence est grande suivant la source dont ils procèdent; mais l'économie politique n'a pas qualité pour pénétrer dans la conscience de l'agent à travers les faits. Ce qui est nécessaire, c'est que les relations du capital et du travail soient bien comprises, et, par intérêt ou par devoir, traitées avec justice.

La richesse est produite par le concours du travail avec le capital et répartie entre les deux éléments coopérateurs. Au point de vue de la production, le capitaliste et l'ouvrier ont le même intérêt, car plus la somme de richesse sera grande, et plus chacun peut espérer d'obtenir une part rémunératrice. Là se trouve véritablement la solidarité entre les patrons et les ouvriers. La relation n'est plus la même quand on vient à la répartition. Comme la somme à distribuer est déterminée, la part de l'un ne s'augmente qu'au détriment de celle de l'autre. Si le salaire s'élève, le profit diminue et réciproquement. Il en est de la répartition des richesses comme de tous les partages. Les co-partageants ont intérêt à grossir la masse partageable, et ils s'entendent jusqu'au moment de la fixation des parts. La lutte commence alors parce que chacun s'efforce

d'obtenir le plus possible. Il n'y a qu'un moyen de prévenir efficacement les querelles, c'est de faire équitablement le lot de chacun. Il s'agit, non de s'oublier pour les autres, mais de ne pas s'enfermer dans la contemplation de soi-même, de ses propres besoins, de ses propres soucis, de ses propres convoitises; il faut songer qu'on est deux et entrer un moment par la pensée dans la situation d'autrui pour en compendre les légitimes exigences. Cette facile comparaison peut seule faire taire les passions égoïstes, car elle éveille en nous ce sentiment naturel de justice auquel il est si difficile à l'honnête homme de résister.

Il est certain que les ouvriers peuvent faire aux patrons un mal irréparable. Une coalition prolongée ne tarderait pas à causer la faillite et la destruction définitive des manufactures les plus puissantes; il est même probable que la ruine serait d'autant plus prompte que la maison aurait plus d'importance. A leur tour, les patrons peuvent, en se coalisant, condamner les ouvriers à la misère. Cette lutte serait tellement meurtrière qu'elle est impossible. Le besoin de s'entendre est si clair pour tous les intéressés, que la transaction ne peut être que prompte. En créant un danger pour les patrons, la loi leur a donné un moyen de se défendre. Il y a là deux forces qui se font contrepoids et se corrigent réciproquement. Si elles entraient en conflit, elles amèneraient de véritables désastres; mais l'opposition normale de deux coalitions toujours possibles doit produire un équilibre rassurant par la crainte salutaire du mal. Les guerres n'ont-elles pas été rendues moins meurtrières par le développement des moyens de destruction? Si elles ne sont pas plus rares, ne sont-elles pas plus promptement terminées? On peut dire aussi avec vérité que la liberté des coalitions rendra un jour les coalitions inutiles.

Par quels moyens préventifs la lutte sera-t-elle empêchée?

IV.

Au fond de tous les problèmes sociaux, il y a une question d'enseignement. Quoi d'étonnant, puisque la plupart des maux viennent de l'ignorance! Si les rapports du capital et du travail étaient mieux connus, l'antagonisme serait rare, parce que la lumière séparerait les combattants. Les patrons commettent donc une étrange erreur, lorsqu'ils traitent l'économie politique de science importune et ennemie. La propagation de cet enseignement préviendrait plus de désordres que la force n'en saurait réprimer. Malheureusement la science est un moyen qui n'agit qu'à long terme, et d'ailleurs, pour l'employer, il faut encore se débarrasser des entraves qu'opposent aux idées les plus justes la routine triomphante et l'aveuglement des intéressés. Ne trouvons-nous pas un remède dont l'effet soit plus prochain?

D'après une opinion très répandue dans les ateliers, il faudrait rétablir les corporations afin de protéger le faible contre le fort. Cette visée est l'épouvantail des patrons, qui croient qu'une telle combinaison rendrait la coalition permanente. Les ouvriers ont à mon avis fait choix d'un mot qui ne rend pas exactement leur pensée. La corporation[1] n'était pas, avant 1789, la réunion des ouvriers, c'était celle des maîtres privilégiés; c'était une communauté presque fermée, dont l'entrée n'était permise qu'à certaines conditions assez nombreuses et hors de la portée du grand nombre. Le rétablissement de cet ordre de choses ferait rétrograder la liberté et menacerait l'égalité. Il y a néanmoins dans cette opinion mal formulée une part de vérité qu'il faut reconnaître. Elle a été entrevue par l'éminent avocat[2] qui, en 1862, a défendu les typographes de Paris.

[1] Les *corporations* ont été l'objet d'une étude intéressante et approfondie par M. Levasseur. Voir la 2e série du *Cours d'économie industrielle*.

[2] Me Berryer.

Les notaires, les avoués, les agents de change, disait-il, sont représentés par des chambres ou des syndicats qui s'occupent des intérêts de tous et des droits de chacun. Cette organisation tient-elle à ce que ces professions sont de véritables corporations fermées? Nullement; les avocats, dont la carrière est libre, ont un conseil de discipline qui protège le droit des confrères en même temps qu'il surveille leur conduite professionnelle. Dans un grand nombre d'industrie, les patrons ont créé des chambres syndicales qui sont des centres d'information et de réunion. Cette organisation est sortie naturellement des besoins de l'industrie, parce que partout où se trouvent des intéressés en grand nombre, la représentation par mandataires est pour ainsi dire forcée. C'est un terme moyen entre l'ancienne corporation exclusive et l'isolement absolu. Les détails peuvent être discutés; mais la bonté du principe est incontestable. Créera-t-on des chambres mixtes où, comme dans les conseils de prud'hommes, les représentants des ouvriers délibéreront avec les mandataires des patrons? Séparera-t-on au contraire les syndics du travail et ceux du capital? Y aura-t-il autant de chambres que de professions, ou toutes les industries seront-elles représentées par une chambre unique? Ces questions méritent assurément qu'on les soumette à une discussion approfondie. Ce débat n'est cependant que secondaire, et avant tout il s'agit de faire prevaloir l'idée générale du syndicat.

Les réclamations en matière de salaire seraient portées devant les mandataires élus par les intéressés. Celles qui offriraient un caractère sérieux trouveraient là un appui; les prétentions folles seraient rejetées. Les délégués se garderaient d'engager légèrement leur responsabilité en soutenant des demandes excessives. D'ailleurs, si par erreur ou passion, les syndics des ouvriers appuyaient des réclamations injustes, la discussion avec les délégués des patrons les ramènerait à la vérité. L'expérience des conseils des prud'hommes a prouvé que les ouvriers ne sont pas, sur leur siège, moins justes que les patrons. On dit que les délégués du travail seront les agents d'une coalition permanente : aime-t-on mieux des assemblées nombreuses et par suite toujours bruyantes? Partout où la foule

est réunie, il y a émotion et quelquefois tumulte. Dans les réunions délibérantes, l'excès du nombre n'est pas favorable à la justice, et la raison triomphe plus facilement lorsque la discussion est resserrée entre quelques personnes choisies parmi les plus éclairées. Les syndicats n'émettraient d'ailleurs qu'un avis, et, comme il ne serait pas obligatoire, les intéressés pourraient refuser de s'y soumettre, s'ils le trouvaient injuste, la liberté du travail étant inconciliable avec le tarif forcé. Il faut en effet qu'un ouvrier, s'il a un mérite exceptionnel, ait le droit de stipuler un salaire élevé; réciproquement, si un ouvrier n'est point capable de rendre la même quantité d'ouvrage qu'un travailleur de force moyenne, il y aurait injustice à imposer au patron un tarif inflexible. Est-ce à dire que l'avis du syndicat n'aura aucune utilité parce qu'il sera dépourvu du caractère impératif d'une sentence arbitrale? Cela n'est guère probable, quoique en droit la liberté reste entière, il est certain qu'en fait l'avis des chambres syndicales pèsera d'un grand poids et aura souvent la vertu de prévenir la lutte[1]. Les intéressés ne s'en écarteront que rarement; s'ils refusaient de le suivre, on ne peut affirmer qu'un moyen préventif aurait eu en ce cas plus de succès. L'intervention des syndicats fera de la grève ce qu'elle doit être, un moyen extrême pour soutenir une prétention équitable après une infructueuse tentative de conciliation. Sans cette institution, l'industrie sera troublée par des coalitions légèrement formées, par des agitations sans but sérieux, par un bruit propre à effrayer le capital. Quant à supprimer totalement les grèves et les coalitions, il faut renoncer à cet espoir; cet accident a toujours, et sous les lois les plus sévères, menacé les industries. Boisguillebert ne nous apprend-il pas que de son temps on avait vu des ouvriers, au nombre de sept ou huit cents, quitter leurs ateliers et condamner leurs patrons

[1] Une loi du 13 mars 1884 a autorisé la formation des syndicats d'ouvriers et de patrons, soit pour s'éclairer sur leurs intérêts, soit pour les défendre. — Il est regrettable que la loi générale sur les associations ait été ajournée et que la liberté n'ait été accordée qu'aux ouvriers et patrons. La loi sur les syndicats d'industrie aurait dû être un chapitre d'une loi générale sur la liberté d'association.

à la ruine par une abstention de deux ou trois ans? L'autorité cependant était assez bien armée sous Louis XIV; si à cette époque il y a eu des grèves terribles, c'est qu'il n'existe aucun moyen de les empêcher. Ce qui est possible et ce qu'il faut chercher, c'est d'en réduire le nombre et d'en abréger la durée par l'organisation des syndicats.

En terminant, j'engagerai les patrons à ne pas différer jusqu'à l'explosion des grèves les modifications de salaire lorsqu'elles seront demandées avec justice. Que chaque année ils discutent la rémunération du travail avec les mandataires des ouvriers, et réalisent spontanément les améliorations nécessaires. Qu'à l'équité ils ajoutent la bienveillance. Pour s'attacher les auxiliaires, rien ne vaut mieux que la douceur et l'esprit de prévoyance. Ceux qui sauront, à force de bonne volonté, donner à l'ouvrier la sécurité de l'existence dans le travail, ne trouveront qu'affection et dévouement. Ainsi l'intérêt est d'accord avec l'esprit chrétien, et le précepte à la fois simple et noble de la fraternité est aussi favorable à la prospérité des affaires qu'à la grandeur morale de ceux qui le pratiquent. La richesse sera donnée par surcroît aux hommes qui conformeront leurs actions à cette règle partie du cœur et confirmée par la raison. L'histoire a gardé le souvenir de la coalition fameuse qui fit émigrer sur l'Aventin les plébéiens de Rome; on cite encore l'apologue des membres révoltés contre l'estomac, qui a suffi pour rendre illustre le nom de Ménénius Agrippa. N'est-il pas aisé de retourner cette fiction? Si le centre n'envoyait pas de substance aux extrémités, la mort ne remonterait-elle pas des bras et des jambes au cœur et à l'estomac? C'est la circulation qui entretient la vie dans le corps humain. Si le mouvement du sang ne réparait pas constamment chaque partie, la destruction de l'ensemble serait prompte. C'est aussi la circulation des richesses, par une juste rémunération de tous ceux qui ont concouru à les produire, qui donne à l'industrie sa situation normale. Elle prévient les crises comme l'action d'un sang pur chasse la maladie.

Il se fait, depuis quelques années, un mouvement profond dans les vieilles sociétés de l'Europe. Par le concours de causes

diverses, au nombre desquelles il faut compter les coalitions, le salaire tend à s'élever pour se tenir au niveau des besoins que la vie moderne a créés. En même temps que ces nécessités se diversifient, le prix des denrées augmente avec celui du travail, et, par suite de cette cherté, les revenus qui autrefois suffisaient à une famille ne peuvent plus pourvoir à son entretien. Aussi le nombre des oisifs diminue, et beaucoup travaillent pour accroître des ressources qui suffisaient à leurs pères pour vivre dans l'insouciance ou le plaisir. Ce redoublement d'activité enlèvera peut-être à notre société ce caractère d'élégance qui lui a donné pendant des siècles un renom si brillant; mais s'il règne en cette société plus de justice, s'il y règne aussi dans toutes les classes plus d'aisance par suite d'une meilleure répartition des fruits du travail, nul ne regrettera un passé qui, sous des dehors brillants, cachait beaucoup de misère et de grandes injustices[1].

[1] Extrait de la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 juin 1867.

II.

LA LOI SUR LES COALITIONS

A PROPOS DU PROCÈS DES OUVRIERS TYPOGRAPHES.

Le procès des ouvriers typographes, qui vient d'être plaidé devant le tribunal et la cour, est un fait très important, très instructif et plus intéressant que beaucoup d'événements diplomatiques. Il touche aux intérêts fondamentaux de la société et pose un de ces problèmes profonds qu'on appelle *sociaux* pour les distinguer des difficultés purement *politiques*, qui tiennent surtout à la forme des gouvernements et au mécanisme des pouvoirs publics. L'enseignement qu'il en faut tirer, c'est que nous sommes loin des extravagances imaginées par les socialistes de 1848, que les ouvriers ont fait des progrès remarquables dans la voie de la modération, qu'ils comprennent bien leurs intérêts et savent les discuter avec convenance et fermeté. La conduite des ouvriers typographes, pendant tout le cours des conférences où la question des salaires a été débattue, leur attitude dans les débats, le nom de leur défenseur, M. Berryer, tout annonçait que ces hommes n'étaient pas des agitateurs violents, mais les représentants, aussi modérés que fermes, d'une cause juste. M. Berryer qui avait, en 1848, lutté au premier rang contre les utopies des socialistes et les violences de la multitude, prêtait aujourd'hui à quelques ouvriers l'appui de son éloquence, toujours chaleureuse, malgré les fatigues de cinquante années passées dans les combats judiciaires ou politiques; il leur consacrait *les restes d'une voix qui est loin de*

tomber et d'une ardeur qui ne s'éteint pas. Tout était changé. Les ouvriers parlaient aujourd'hui le langage calme de la justice, et c'est pour cela que M. Berryer s'était attaché à leur cause comme à toutes celles qu'il a crues équitables. Si le grand avocat a un nom populaire, il faut surtout attribuer les sympathies qu'il inspire à l'ardeur qu'il déploie pour défendre ses adversaires politiques aussi bien que ses amis, toutes les fois que les uns ou les autres réclament au nom de l'équité. Si la postérité, qui a dévoré tant de glorieuses mémoires, pouvait oublier que M. Berryer a été le premier orateur de notre temps, la tradition du Palais au moins rappellerait longtemps après nous que, pendant quarante années, son nom a été mêlé à toutes les grandes causes, qu'il a choisi ses procès parmi les plus justes, et qu'il a aimé à défendre l'infortune, quel que fût le rang de ceux qu'elle avait frappés. M. Berryer a parlé pour les ouvriers typographes avec autant de chaleur que s'il avait plaidé pour les princes malheureux, qui, sans distinction de parti, sont tous venus à lui pendant les mauvais jours. Aussi ce procès ne peut-il qu'augmenter la bonne et saine popularité de ce grand nom.

Dans l'intérêt de la cause qu'il défendait, M. Berryer s'est habilement abstenu de discuter, au point de vue législatif, le mérite des articles 414 et 415 du Code pénal sur les coalitions, et a maintenu sa démonstration dans les termes d'une question purement légale. On l'a vu cependant dans d'autres procès, brisant les liens des textes de la loi, s'attaquer au législateur lui-même avec une hardiesse que son nom pouvait seul autoriser. La réserve dont il a fait preuve aujourd'hui s'expliquerait mal si on ne voulait y voir que de la prudence et presque de la timidité. C'est de la tactique judiciaire, et M. Berryer n'est pas sorti du terrain légal, parce qu'il savait bien que la pensée d'abroger les articles 414 et 415 du Code pénal causerait sur beaucoup de personnes (qui ne sont pas toutes des chefs d'atelier), une véritable impression de terreur. Comment oublier que récemment, un journal quotidien avait reçu un avertissement pour avoir répété les attaques que chaque jour les économistes élèvent contre la loi des coalitions? La raison tirée des nécessités de la tactique judiciaire n'était sans doute pas la seule.

L'article 414 avait été modifié en 1849 par une Chambre dont M. Berryer faisait partie. L'ancienne rédaction distinguait entre les coalitions de patrons et celles d'ouvriers, ne punissait les premiers qu'autant qu'ils avaient agi *injustement et abusivement*, tandis qu'elle frappait les seconds par cela seul qu'ils s'étaient coalisés, que leur coalition fût ou non *abusive*. D'un autre côté, la peine prononcée contre les ouvriers était plus sévère que celle dont les patrons pouvaient être frappés. Dans la rédaction qui fut consacrée par la loi du 27 novembre 1849, les mots *injustement* et *abusivement* disparurent, et la même peine fut appliquée aux patrons et aux ouvriers. M. Berryer avait voté ces modifications avec la majorité de la Chambre et un devoir de convenance voulait qu'il respectât une loi à laquelle il avait concouru. Il a cependant, à la fin de sa plaidoirie, ouvert quelques aperçus qui montrent l'imperfection de la loi et des vues qui tendent à son amélioration plutôt qu'à son abrogation pure et simple.

N'étant lié ni par les besoins de la stratégie judiciaire, ni par des antécédents législatifs, nous allons librement examiner les motifs de la loi et les attaques dont elle a été l'objet.

Deux motifs servent de fondement à la loi, et il est d'autant plus facile de les distinguer qu'ils sont empruntés à deux ordres d'idées complètement différents. Premièrement, les coalitions sont pour l'ordre public un juste sujet d'alarme. Les grèves donnent un loisir insupportable à des hommes actifs que le malheur ne tarde pas à rendre remuants, et il est à craindre qu'une question de salaire ne se transforme en une question politique, qu'une agitation d'atelier ne devienne une révolution. A ce point de vue, il est incontestable que les lois répressives des coalitions ont leur raison d'être. Mais ce motif ne justifierait que les peines prononcées en cas de coalition turbulente et s'aggravant d'actes de violence, de menaces ou de troubles; il n'expliquerait pas la répression d'une coalition pacifique, strictement contenue dans les limites d'une question de salaire, c'est-à-dire de conventions entre ouvriers et patrons. — Or, la loi, même la loi modifiée en 1849, va plus loin; elle fait un délit de la coalition ayant pour objet d'influer sur les salaires et,

suivant l'interprétation donnée à ces dispositions par les magistrats, le concert entre ouvriers et patrons est punissable alors même que l'influence exercée sur le taux des salaires serait conforme à l'équité. En d'autres termes, chaque ouvrier est libre de faire individuellement à son patron les conditions qu'il lui plaît de fixer. Le délit commence au moment où plusieurs ouvriers s'entendent pour dicter les mêmes conditions aux patrons, et, en cas de refus, sanctionnent leurs demandes par une désertion non-seulement simultanée, mais encore concertée. La liberté des conventions n'est donc accordée qu'aux individus, qu'ils soient patrons ou ouvriers; elle est exclusive de l'entente entre personnes ayant le même intérêt, et toute coalition, fût-elle, dans le fond, aussi juste que possible, serait considérée comme une pression illégitime sur le taux des salaires. Ce système fut combattu à l'Assemblée nationale législative par MM. Wolowski et Valette, qui proposèrent un amendement ayant pour but de maintenir les mots *injustement* et *abusivement*, et de les appliquer aux coalitions d'ouvriers comme ils s'appliquaient déjà, dans l'ancien article 414, aux coalitions de patrons. La proposition fut rejetée, et c'est en argumentant de ce rejet que la jurisprudence a décidé que la coalition était punissable, quelle que fût l'intention des coalisés[1].

Il faut convenir que c'était bien la conclusion qu'on pouvait tirer des termes absolus de la loi combinés avec le rejet de l'amendement. On a cependant cru trouver dans les travaux préparatoires des explications contraires à l'interprétation adoptée par la jurisprudence. Non-seulement un membre de la Commission, M. Baze, avait reconnu que les magistrats auraient le

[1] Voici les motifs qu'on peut lire dans un arrêt rendu par la Cour de cassation, Chambre criminelle, le 24 février 1859 :

« Attendu que les articles 414 et suivants du Code pénal ont pour objet d'assurer la liberté industrielle et commerciale, en réprimant toute contrainte ou pression, soit de la part des patrons, soit de la part des ouvriers, qui serait de nature à porter atteinte à cette liberté; — qu'il y a contrainte ou pression sur les patrons, toutes les fois que les ouvriers d'une ou plusieurs fabriques, agissant par suite d'un concert, quittant à la fois les ateliers même après avoir donné les avertissements prévus par les règlements, en

droit d'apprécier l'intention, puisqu'ils l'ont toujours en principe lorsqu'il s'agit d'un délit, mais le ministre de la justice lui-même, M. Rouher, avait tracé le devoir des magistrats en des termes qui reconnaissaient formellement la faculté aux tribunaux d'aller, au delà des faits matériels, chercher la volonté et la cause : « La Commission, disait-il, veut-elle, par la suppression des mots *injustement* et *abusivement,* constituer une contravention de haute police ou caractériser un délit? Non. Elle vous dit, c'est du moins ainsi que j'ai saisi les nombreuses explications qui se sont échangées à cette tribune, elle vous dit : Considérer le fait de coalition, c'est-à-dire l'absence concertée, collective de l'atelier à un moment donné, comme une simple contravention; punir cette absence concertée et collective, isolément de tout examen de l'intention, c'est une chose trop dure, nous ne le voulons pas. On objecte que le rapport le dit. Je ne l'ai pas bien présent à la mémoire; les objections auxquelles on fait allusion seraient en tout cas rectifiées par les explications de l'honorable M. de Vatimesnil, et j'ai dit, au commencement de ces courtes observations, que je montais à cette tribune pour atteindre un double but, préciser le fait et la mission de la magistrature. Je précise le fait et je dis que la Commission n'a pas voulu constituer une contravention brutale, punissable, indépendamment de l'intention, de la cause; mais en même temps qu'elle a posé ce système, elle s'est préoccupée d'une autre pensée, elle a dit : « On veut employer ces deux mots : *injustement* et *abusivement,* uniquement pour introduire dans l'appréciation du fait incriminé l'élément intentionnel. N'ira-t-on pas plus loin? Ne voudrait-on pas, comme par une sorte d'engre-

réclamant des modifications aux conditions actuelles de leur travail, soit en ce qui concerne la fixation des salaires, soit en ce qui concerne la fixation des heures de la journée ou de la tâche de chaque jour; — qu'il importe peu que les causes de cette réclamation puissent paraître en elles-mêmes légitimes; — que la loi, en effet, exclusivement préoccupée de protéger la liberté de l'industrie, a puni la coalition indépendamment de ses motifs, et par cela seul que les ouvriers qui se sont concertés agissent collectivement avec le but, en suspendant ou en tentant de suspendre le travail des ateliers, de forcer les patrons d'en modifier les conditions. »

nage, associer dans la lutte la question de la réglementation du contrat? Ne voudra-t-on pas forcer le tribunal à intervenir dans les contrats qui seraient déjà intervenus entre les patrons et les ouvriers ou qui pourraient intervenir ultérieurement? Il y a là un danger. Vous jetez la magistrature dans une appréciation difficile pour laquelle elle n'a pas été créée et constituée; vous la jetez dans une question économique qui n'est pas de son ressort, qui est du ressort de la libre et naturelle concurrence du commerce. Vous faites plus. Vous préjugez indirectement, par le fait de la condamnation ou de l'acquittement, les clauses du contrat. Eh bien! vous dit la Commission, nous ne voulons pas de cela; nous ne voulons pas donner aux mots *injustement* et *abusivement* une pareille portée, une pareille signification. Est-ce à dire que nous repoussons l'excuse de la bonne foi? Non, mille fois non. Lorsque le magistrat statuera, il examinera le fait de la coalition, il en constatera la matérialité, puis il interrogera la bonne foi des coalisés, les entraînements qui ont pu amener à ce fait fâcheux en lui-même, à la coalition; il interrogera leur ignorance; en un mot, il ne sera pas enserré dans un texte, mais il aura tout à la fois à apprécier le fait matériel et la conscience de l'agent. Que faut-il de plus? La magistrature sera avertie; si, par son vote, l'Assemblée homologue les observations que je viens de présenter, le rôle de la magistrature sera tracé nettement, il sera précis, et la coalition recevra son utile et sévère répression. »

Au commencement de ses observations, M. Rouher disait que le système de la Commission, tel qu'il le comprenait, ne différait pas sensiblement de l'amendement Valette-Wolowski. Il y avait cependant un abîme ouvert entre les deux idées. La Commission ne voulait pas que les tribunaux fussent conduits par les mots *injustement* et *abusivement* à s'occuper d'une question économique qui n'était pas naturellement de leur compétence, tandis que les auteurs de l'amendement rejeté voulaient permettre aux magistrats d'entrer dans l'examen du but poursuivi par les coalisés. L'objection ayant été faite dans la discussion de l'amendement, M. Valette répondit avec une grande sagacité que cette question pourrait être jugée par les magis-

trats puisque, depuis 1808, ils avaient eu, jusqu'à 1849, un pouvoir semblable pour les coalitions entre patrons et qu'ils l'avaient encore dans le cas prévu par l'article 419 du Code pénal, lorsqu'il s'agissait de punir les coalitions entre détenteurs d'une même denrée. En effet, pour savoir si le concert entre marchands a déterminé un cours artificiel, ne faut-il pas d'abord fixer le prix légitime? — Ainsi la question de savoir si les magistrats auraient le pouvoir d'apprécier la légitimité de la coalition fut posée et discutée devant la Chambre; c'est précisément pour qu'ils n'eussent pas à s'en occuper que les mots *abusivement* et *injustement* furent repoussés. La Cour suprême a donc eu raison, selon nous, de donner de l'article 414 l'interprétation juridique qu'elle a consacré par son arrêt du 24 février 1859. Le texte de la loi ne distingue pas, et à la conclusion qu'on peut tirer de la rédaction de l'article 414 s'ajoute l'argument fourni par le rejet de l'amendement Valette; les explications de M. Rouher, de M. Baze, membre de la Commission, et de M. de Vatimesnil, rapporteur, concourent à la même solution. Le droit d'apprécier l'*intention* des délinquants fut, il est vrai, reconnu par ces orateurs, mais, dans leur pensée, il n'allait pas jusqu'à juger *la légitimité du but*. Tout devait se borner à examiner si, en participant à la coalition, les coalisés avaient agi sciemment et volontairement ou s'ils avaient été trompés, soit entraînés. Une fois l'intention et la participation en connaissance de cause bien démontrées, MM. Rouher, Baze et de Vatimesnil étaient d'accord pour reconnaître que la loi était applicable, quel que fût le but proposé, juste ou non, et alors même que tout s'était passé sans excès ni violence; car la violence, qui est une cause d'aggravation, n'est pas une des conditions du délit. Comme jurisconsulte (s'il nous appartenait de prendre ce titre), nous entendrions la loi ainsi que l'a fait la jurisprudence. Cette observation faite, passons à un autre ordre d'idées.

Parlons de la loi elle-même et des raisons économiques sur lesquelles elle repose. Le rapporteur lui-même, M. de Vatimesnil, les a développées avec détail, de telle sorte qu'il ne peut pas y avoir d'équivoque sur la pensée du législateur. Le

but qu'on s'est proposé a été d'assurer la libre concurrence et d'écarter tout ce qui pourrait altérer les conditions qui déterminent naturellement le taux des salaires, de la même manière qu'un article placé plus bas, l'article 419, punit le concert entre détenteurs de la même denrée dans le but de créer des cours artificiels. « Dans l'état régulier et normal du commerce, disait M. de Vatimesnil, deux éléments déterminent le prix de toutes choses y compris le travail. Ces deux éléments sont premièrement à proportion entre les offres et les demandes; en second lieu, la concurrence, d'une part, entre ceux qui font les offres, et de l'autre entre ceux qui font les demandes. Quand ces éléments de la fixation du prix agissent sans entraves, le commerce, le travail et l'industrie sont libres, et les prix s'établissent d'une manière vraie et loyale. Dans le cas contraire, la liberté du travail, du commerce et de l'industrie est altérée, et les prix deviennent factices. Or, les coalitions ont pour effet manifeste de détruire ou de modifier les effets de la concurrence et de la proportion entre les offres et la demande... N'est-il pas certain que, lorsque les détenteurs de la même marchandise viennent à se coaliser, le prix de cette marchandise subit une hausse injuste et abusive, et que, par conséquent, le fait de la coalition qui a produit la hausse est punissable? Pourquoi donc les chefs d'atelier pourraient-ils se coaliser contre les ouvriers et ceux-ci contre les chefs d'atelier? On objecte que tout chef d'atelier est libre de diminuer le prix du travail, que tout ouvrier est libre de demander une augmentation, et que ce qui est licite de la part de chacun pris isolément ne peut pas devenir criminel de la part de la réunion d'un certain nombre d'individus coalisés. La réponse est facile... Lorsqu'un chef d'atelier ou un ouvrier agit individuellement, il n'altère pas la libre concurrence qui doit déterminer le taux vrai et loyal des salaires. Si le chef d'atelier veut faire subir à ses ouvriers une réduction plus considérable que ne le comportent les circonstances où l'industrie se trouve placée, qu'arrivera-t-il? Que les ouvriers quitteront pour aller chercher ailleurs un salaire plus équitable; que sa fabrique sera frappée d'inactivité, et qu'il supportera la peine de sa faute. De même, si un ouvrier élève

des prétentions exagérées et que le chef d'atelier ne saurait accueillir, celui-ci, le congédiera; il le remplacera par un autre moins exigeant, et l'ouvrier qui ne trouvera pas dans un autre atelier le salaire excessif qu'il avait espéré sera obligé en définitive, de se montrer plus raisonnable. Il n'y aura donc aucune perturbation dans les conditions de l'industrie et du travail. Ainsi quand le chef d'atelier ou l'ouvrier stipulent dans leur intérêt propre, et sans former avec d'autres un concert illicite, la liberté de traiter ces conditions du salaire doit être complète, car elle ne nuit à aucun droit légitime. Mais lorsqu'il y a une coalition pour exercer une pression, soit de la part des chefs d'atelier contre les ouvriers, soit de la part des ouvriers contre les chefs d'atelier, la liberté de la concurrence et, par conséquent, la liberté constitutionnelle du travail est étouffée par cette coalition. Un tel fait ne saurait être toléré. Ainsi conclure de la liberté que chacun a de négocier personnellement à la faculté de former une coalition pour imposer à autrui ces conditions, c'est faire un raisonnement évidemment faux. C'est comme si du droit que chacun a de stationner sur la voie publique, on tirait la conséquence qu'il peut se réunir à d'autres individus pour y former des attroupements. »

M. de Vatimesnil a transporté dans une matière économique le langage clair et précis du jurisconsulte. Mais cette précision sert à montrer que l'analyse du taux des salaires, telle qu'il la donne, est incomplète. Son point de départ n'est pas solide, parce que si la proposition est vraie elle ne comprend pas toute la vérité. Or, l'élément qu'a négligé l'éminent rapporteur est capital dans la question qui nous occupe, et je n'hésite pas à dire que c'est le plus important.

C'est aujourd'hui une vérité banale que le prix du salaire est déterminé, comme le prix de toutes choses, par la proportion des demandes et des offres et par la concurrence qui s'établit entre ceux qui offrent et ceux qui demandent. Il est vrai que, par un mouvement incessant d'oscillation, le taux tend à s'égaliser avec les frais de subsistance, l'ouvrier ne pouvant pas gagner moins sans endurer le plus cruel des supplices. Mais ce n'est là qu'une tendance, et souvent cette tendance n'aboutit

pas à son point de convergence. Il est démontré que plusieurs catégories d'ouvrières ne gagnent qu'une partie de leur subsistance et qu'elles mourraient littéralement de faim si le supplément u nécessaire ne leur était fourni, quelquefois par leur famille, quelquefois par la charité publique ou privée, quelquefois par les complices de leur inconduite. C'est là une vérité navrante et qu'on me reprochera peut-être d'affirmer brutalement; mais à quoi sert-il de cacher sa tête sous l'aile pour ne pas voir le mal? La vérité est-elle moins forte parce qu'on refuse de la regarder et qu'on aime mieux rester dans l'obscurité? Qu'on me pardonne si, pressé par l'amour du bien et du vrai, je m'expose à déplaire aux lecteurs de cette Revue (*Le Correspondant*).

L'offre et la demande, la concurrence entre vendeurs et acheteurs, la tendance qui ramène les salaires vers le *minimum* des frais d'entretien sont des éléments fort importants; mais ce serait mutiler la vérité que d'oublier l'influence de la *coutume*. Cependant elle modifie profondément l'action de l'offre et de la demande et maintient les prix longtemps après que les proportions entre les demandes et les offres ont été modifiées. Comment en serait-il autrement? Les chiffres relatifs des demandes et des offres ne sont pas donnés par un instrument gradué qui en fasse connaître les variations, si peu importantes soient-elles; pour qu'une variation devienne sensible, il faut qu'elle soit considérable. Les petits changements passent inaperçus, et même ceux qui sont importants n'ont d'influence que longtemps après. En attendant, les prix se maintiennent en vertu de l'habitude prise et de la force de résistance qui est inhérente à la coutume. Si on veut se rendre compte de la puissance dont je parle, on n'a qu'à réfléchir sur ce qui se passe dans nos campagnes. Depuis vingt ans tout s'est modifié : les terres ont presque doublé de valeur[1], les denrées se vendent plus facilement sinon plus cher qu'autrefois, l'argent circule et l'agriculteur fait des avances à la terre qui, mieux cultivée, rend

[1] Le lecteur se reportera à l'année où cet article fut écrit, c'est-à-dire en 1862.

davantage; les ouvriers ont une tendance à émigrer vers les villes et les propriétaires trouvent moins facilement les bras dont ils ont besoin. Toutes ces circonstances réunies auraient dû produire partout un grand changement dans le prix de la journée puisqu'elles constituent une profonde modification dans les conditions de la production. Cependant l'augmentation n'a pas été générale. Si, dans quelques départements, le prix de la journée s'est élevé jusqu'à être excessif, il en est d'autres où les salaires des ouvriers agricoles sont demeurés stationnaires pendant de longues années, et n'ont à la fin été augmentés que d'un chiffre hors de proportion avec l'importance des changements survenus dans la situation générale de l'agriculture. Dans l'industrie on pourrait citer des faits analogues. A Paris, les ouvriers charpentiers sont rémunérés au prix fixé par un tarif ancien qui n'a pas, malgré l'immense accroissement des travaux publics, été enseveli sous les ruines des vieux quartiers. Dans la cause même des ouvriers typographes, la coutume n'est-elle pas rédigée et divisée en chapitres et articles? Les débats nous ont appris qu'en 1843 on arrêta un tarif, et que ce tarif ne fut changé qu'en 1850. C'est le tarif de 1850 que les ouvriers demandent qu'on révise; ce tarif les a régis pendant douze ans et les régit encore, absolument comme s'il ne s'était, pendant ce long intervalle, produit aucun changement dans les conditions de l'offre et de la demande[1]. Croit-on que de 1850 à 1862 tout soit demeuré à la même place, et que les proportions entre les demandes et les offres n'aient éprouvé aucune variation? — S'il est impossible de le soutenir, que chacun reconnaisse la puissance de la coutume et les déviations qu'elle fait éprouver au jeu normal des lois économiques. Il faut maintenant montrer comment l'influence de la coutume sur les salaires est un point décisif dans la question que nous traitons.

Au premier abord, la connexité des idées n'apparaît pas; mais, pour peu qu'on y réfléchisse, il est facile de voir que l'ouvrier isolé est dans l'absolue impossibilité de résister à la

[1] Des révisions de tarifs ont été faites depuis l'année où cet article fut écrit.

puissance de la coutume, parce qu'il se trouverait seul en lutte avec l'intérêt naturellement très résistant des patrons, fortifié de l'usage adopté par ses co-intéressés eux-mêmes. La coutume exerce, sur le plus grand nombre, une action semblable à celle de l'opinion publique, et l'on sait que l'idée de lutter contre ce qui est généralement reçu, ne vient qu'aux âmes vigoureusement trempées. Dire aux ouvriers qu'ils peuvent individuellement débattre, avec une entière liberté, les conditions de leur travail, c'est tout à la fois *accorder* et *retenir;* c'est proclamer la liberté avec des conditions qui en paralysent l'exercice. Autant vaudrait leur dire : « Si vous croyez avoir droit à un salaire plus élevé, soyez assez héroïques pour combattre seuls contre des patrons puissants et triompher de la coutume. Gardez-vous de faire partager vos désirs à vos compagnons pour arriver à des moyens qui en préparent la réalisation; pendant qu'ils continueront à subir la loi, combattez seul au risque de voir suspendre votre travail, d'être remplacé à l'atelier par un ouvrier plus docile et de tarir la source qui alimente votre famille. » Tant qu'ils agissent individuellement, les ouvriers (sauf les ouvriers distingués par quelque talent exceptionnel) sont à la discrétion des patrons. Ceux-ci écouteront sans doute la voix de l'humanité révoltée contre leur propre intérêt. Mais, en général, les chefs d'atelier sont maîtres du terrain, et, si au lieu de suivre l'humanité, ils persistent à refuser, quelle facilité n'auront-ils pas pour réduire au silence l'ouvrier rebelle? Le renvoyer de l'atelier, le remplacer par un ouvrier plus doux, c'est l'affaire de quelques instants. Pour triompher des résistances des patrons et de la coutume, l'individu ne peut rien, et le concert entre ouvriers est la seule mesure qui soit douée de quelque efficacité. Aussi, loin d'admettre avec M. de Vatimesnil, que la coalition détruise ou altère la liberté de la concurrence et le mouvement naturel de l'offre et de la demande, je dis que sans la faculté de se coaliser, il n'y a pas pour l'ouvrier de concurrence possible. Car tant qu'il est isolé, il lui est impossible de triompher de la coutume observée par ses camarades et de la puissance d'un patron qui, malgré son unité personnelle, constitue une force véritablement collective.

C'est en partant de prémisses analogues à celles que nous venons de poser que M. Billault, dans un discours fameux qui lui a tant de fois été reproché, établissait que le *droit au travail* était la conséquence forcée de la libre concurrence. La liberté de l'industrie est excellente, surtout pour les forts. Mais que deviendront les faibles qui ne peuvent pas suivre cette course haletante? Que deviendront même les plus vigoureux en temps de chômage? En un mot, la liberté, soit qu'elle s'applique à l'industrie, soit qu'elle s'applique aux droits politiques, élève les mieux doués et laisse en route les plus petits ou les moins fortunés : heureux encore quand elle ne les écrase pas sous les roues brûlantes de son char. A côté du mal, il faut donc placer le remède et, suivant M. Billault, il n'y avait de possible que le droit au travail ou ce qui, dans sa pensée, était sans doute synonyme, le *droit à l'assistanee par le travail* dans des ateliers dirigés par les agents de l'État.

Assurément le remède était déplorable, et tout le monde est convaincu que M. Billault n'a pas persisté dans son erreur. Il a vu, comme tous les bons esprits, que le droit au travail a pour conséquence l'organisation du travail, c'est-à-dire la suppression de la liberté et de l'individu, et que, si on réduit le droit à l'assistance par le travail, on tombe dans le système de la *taxe des pauvres* qui a tant développé le paupérisme en Angleterre, et dont on pourrait dire avec raison qu'elle a fait autant ou plus de pauvres qu'elle n'en a secourus.

L'Angleterre, instruite par les tristes effets de la taxe des pauvres, a compris avant nous que le meilleur moyen de soulager l'État du poids de l'assistance était de laisser aux ouvriers la liberté de se concerter sur leurs intérêts communs, à la condition de ne porter aucune atteinte à l'ordre public, et de n'employer aucun moyen pour intimider ceux qui refuseraient d'entrer dans le concert.

« Aucun ouvrier, dit un acte du Parlement de 1859, ou « individu quelconque, actuellement employé ou non, qui se « serait borné à entrer dans une ligue avec un ou plusieurs « ouvriers, une ou plusieurs personnes quelconques, dans le « but de fixer ou essayer de fixer le taux des salaires ou de la

« rémunération du travail de tous ou de quelqu'un d'entre eux, « ou qui se serait borné à essayer paisiblement et par des « moyens raisonnables, sans menace ou intimidation, directes « ou indirectes, d'en amener d'autres à cesser où à refuser de « travailler, dans le but d'obtenir ainsi des changements de « salaires ou d'heures de travail fixés, consentis, ou à fixer « et consentir par eux, ne pourra désormais et pour ce seul « fait être accusé ou condamné comme coupable de vexation « ou d'empêchement, et ne sera, en conséquence, sujet ou « exposé à aucune poursuite ou châtiment pour complot (*cons-* « *piracy*). — Il reste entendu que rien dans le présent acte « n'autorise aucun ouvrier à rompre ou violer aucun engage- « ment, ni à faire aucune tentative pour induire aucun ouvrier « à rompre ou violer aucun engagement.

La législation anglaise qui, prise en masse, est bien inférieure à la nôtre, reprend l'avantage toutes les fois qu'il s'agit des questions qui intéressent la liberté, et il est rare qu'en cette matière elle ne donne pas l'exemple à nos législateurs attardés. L'acte que nous venons de citer est cependant de date bien récente[1], puisque avant 1859 les coalitions étaient régies par une loi sévère. Mais si la loi est nouvelle, la liberté des coalitions est ancienne en Angleterre. Avant la proclamation légale du droit de coalition pacifique, la liberté existait, *de fait,* en vertu d'une tolérance consacrée par un long usage. Depuis 1824, la loi n'était plus appliquée, et la liberté était *en fait* aussi entière que si elle avait été écrite dans un texte formel.

Les mœurs libérales de l'Angleterre ont réagi contre une législation fort rigoureuse dont l'historique peut être présenté en quelques mots. Un statut de Georges Ier avait, au commencement du siècle dernier, puni les coalitions d'*ouvriers tisserands* d'un emprisonnement de trois mois, simple ou avec travaux forcés, suivant les circonstances. Une disposition du même édit prononçait la peine de sept années de transportation, à titre de félonie, contre les ouvriers qui écrivaient à

[1] Le mot *récente* était exact en 1862.

leurs maîtres des *lettres menaçantes*. — Georges II étendit à plusieurs autres industries les dispositions qui n'avaient d'abord été faites que pour les ouvriers tisseurs. Le statut organique sur la matière, qui fut rendu sous George III en 1800, s'appliquait à toutes les manufactures. Il déclarait illégales toutes conventions (*agrements*) autres que celles passées entre ouvriers et maîtres, et punissait avec une extrême rigueur toute tentative pour élever le salaire ou diminuer le travail. Vains efforts! les coalitions se jouèrent de la sévérité du législateur; car jamais elles ne furent plus nombreuses, plus fréquentes, plus périlleuses que pendant la période de 1800 à 1824 ou, en d'autres termes, tant que le statut de Georges III fut en vigueur. La loi avait-elle pour effet d'augmenter les coalitions, au lieu de les prévenir? M. Huskisson le soutint au Parlement, en 1823 : « Les lois contre les coalitions, disait-il, les ont multipliées; elles ont accru le mal qu'elles devaient prévenir. Les ouvriers n'y ont vu qu'une offense et n'ont plus songé qu'au moyen de les éluder. » Il est certain au moins que ces dispositions n'ont pas empêché les faits qu'elles voulaient prévenir ou réprimer, et qu'à aucune autre époque les coalitions n'ont été aussi nombreuses que pendant la période de 1800-1824. Aujourd'hui les ouvriers se concertent comme ils le veulent, à la seule condition de respecter les lois qui protègent la sécurité sociale. Le gouvernement ne se préoccupe que de l'ordre public, et malgré les souffrances que causent ces réunions et associations à ceux-là même qui en font partie, il laisse les ouvriers agir sous leur propre responsabilité, apprendre à s'occuper eux-mêmes de leurs intérêts, connaître les douleurs d'une vie libre. Les plus terribles enseignements ne leur ont pas manqué. S'ils étaient tentés de s'engager légèrement dans les périls de la grève, l'histoire des coalitions suffirait pour les ramener ou au moins pour les leur donner les plus salutaires conseils. Il est surabondamment démontré, par ce martyrologe de la classe ouvrière que les grèves sont aussi funestes aux ouvriers qu'aux patrons, même davantage, puisque ces derniers peuvent attendre pendant longtemps, tandis que les premiers, après quelques jours, quelques semaines au plus, ont épuisé leurs

petites économies et voient apparaître le spectre de la faim. »

Les Anglais ont eu raison de croire que la crainte de pareils maux suffirait à prévenir les réclamations exagérées et les grèves irréfléchies. Elle produirait en France un effet semblable, sinon identique. Chez nous d'ailleurs elle offre des dangers moindres qu'en Angleterre à cause de la différence des législations sur les réunions et associations [1]. De l'autre côté de la Manche, les ouvriers peuvent, comme tous les citoyens, tenir des *meetings*, former des associations. Il est facile dès lors à des ouvriers coalisés de mêler la politique à leurs réclamations, et si le tempérament politique de l'aristocratie anglaise était moins robuste qu'il ne l'est, il serait naturel de craindre qu'une coalition ne devînt promptement une agitation révolutionnaire. En France, au contraire, le gouvernement est fortement armé contre les réunions et associations, puisqu'elles ne peuvent pas se former sans la permission de l'autorité, puisque toutes celles qui s'établissent sans autorisation tombent sous l'application des articles 291-294 du Code pénal. Il n'est donc pas à craindre que la coalition, changeant de caractère devienne menaçante pour le gouvernement; forcément elle sera contenue dans les limites d'un fait purement industriel; et, si elle tentait d'en sortir, le pouvoir n'est destitué d'aucun des moyens nécessaires ou seulement utiles pour la faire rentrer dans l'ordre.

Faut-il importer la législation des Anglais, adopter purement et simplement l'acte de 1859? Si la question se posait uniquement entre les articles 414 et 415 de notre Code pénal de l'acte de 1859, mon choix serait promptement fait, et le lecteur a pu pressentir qu'il se porterait vers la législation la plus favorable à la liberté. Mais ne pourrait-on pas, tout en profitant du principe adopté par nos voisins, le modifier par quelques changements qui le rendissent mieux approprié à nos mœurs et à notre tempérament industriel?

Il est incontestable qu'en France les industries n'ont pas en général les mêmes éléments de vitalité qu'elles possèdent

[1] Ce passage serait à modifier depuis qu'ont été promulguées en France les lois du 30 juin 1881 sur les réunions publiques et du 13 mars 1884 sur les syndicats d'ouvriers ou de patrons.

en Angleterre. Une crise a chez nous des conséquences qui durent longtemps, tandis que chez nos voisins le capital est assez abondant pour réparer vite les maux produits par un accident industriel. Quand une industrie a été détruite, que son capital a été dévoré par le gouffre de la perte trop prolongée, il nous faut longtemps pour reconstituer ce qui a été perdu, parce que le capital n'est dans notre pays ni très abondant[1], ni très hardi, que les insuccès le découragent et qu'il s'éloigne avec frayeur des lieux et des entreprises qui ont éprouvé des sinistres. Dans l'examen des questions industrielles, il faut donc partir de cette idée que l'industrie française a besoin de ménagements, et que les crises retardent ses progrès pour longtemps. La grève, en particulier, est, de tous les accidents, celui qui exerce la plus funeste influence sur la situation de l'industrie. Non-seulement elle condamne les ouvriers à l'atroce supplice de la faim pendant la durée du chômage, mais elle tarit la source du travail en frappant d'inactivité les établissements dont beaucoup ne se relèvent pas. Misère dans le présent et diminution de travail pour l'avenir, voilà quelles sont les conséquences des grèves pour les ouvriers. Perte actuelle et ruine prochaine, tels sont les effets que produisent contre les patrons ces tristes dissentiments. Ce qui serait désirable, c'est qu'on trouvât un moyen d'empêcher ces désastres, une conciliation entre le principe de liberté et les intérêts des parties, un terme moyen entre la responsabilité individuelle absolue et la protection dont les classes ouvrières méritent qu'on les entoure. Un pareil système ferait beaucoup de bien en Angleterre, mais il serait surtout précieux pour l'industrie française qu'il préserverait des chocs les plus dangereux.

Nous avons remarqué dans la plaidoirie de M. Berryer des aperçus vraiment lumineux sur cette partie du problème. En terminant, l'avocat a, d'un esprit complètement dégagé de préjugés, fait la part de l'ancien et du nouveau régime. Les

[1] L'épargne en France est très abondante; mais toute épargne n'est pas un capital; elle peut le devenir sans doute et cependant tant qu'elle n'est pas appliquée à une production de richesse ce n'est qu'un capital latent ou en puissance.

jurandes et maîtrises furent, à l'époque où elles s'établirent, un progrès considérable et fécond, comme la féodalité dont elles n'étaient qu'une application à l'industrie, fut un progrès, en matière politique, sur les désordres de l'époque barbare. Qu'est-ce qui donna naissance aux jurandes et maîtrises? La nécessité de se réunir pour défendre le travail et lui assurer la sécurité dont il lui est impossible de se passer. Les mêmes raisons groupèrent les vassaux autour du château féodal, qui leur offrait un abri, et réunirent les artisans en corporations, organisées pour prêter aux individus l'appui d'une force collective. Mais avec le temps les meilleures institutions s'altèrent, et ce qui avait été un bienfait ne tarde pas à devenir un intolérable abus lorsque les circonstances viennent à se modifier. C'est ce qui arriva pour les corporations et les jurandes, dès que la sécurité fut établie par suite des progrès de la police royale. L'institution, qui avait servi à protéger le travail contre les troubles de l'époque féodale, devint une insupportable gêne lorsque l'ordre fut bien assuré et que, par conséquent, les privilèges de la corporation perdirent leur raison d'être. Les attaques qui chaque jour faisaient tomber quelque lambeau de l'édifice féodal ne manquèrent pas au monopole bourgeois des corporations. Turgot les abolit en 1776, malgré la résistance du Parlement qui prit habilement la défense de la bourgeoisie pour dissimuler ses efforts en faveur de sa propre cause. Comme les privilèges tiennent tous à la même racine, les parlementaires combattirent pour leurs propres immunités sous les apparences du désintéressement en luttant pour les bourgeois privilégiés. La résistance vaincue par un lit de justice tenu à Versailles en 1766 se releva aussitôt après la chute du contrôleur général et les jurandes furent, sauf quelques modifications d'une faible importance, rétablies par le successeur de Turgot; elles durèrent jusqu'à ce que leur suppression fut prononcée par la loi des 2-17 mars 1791, comme conséquence de la liberté du travail. Depuis cette époque, la concurrence est la loi suprême de l'industrie. N'est-on pas tombé d'un excès dans un autre? L'ancien monopole avait de graves inconvénients, et on a eu raison de le supprimer. Mais la libre con-

currence n'a-t-elle pas aussi ses défauts, et ne faudrait-il pas atténuer, autant que possible, les douleurs qui en sont la suite? Il y avait dans les corporations une sollicitude qui s'étendait sur tous les membres de l'association. Cette protection de l'individu était le correctif du monopole. Au lieu de prendre l'idée de protection en répudiant le privilège, la loi de 1791 a tout détruit, mêlant le bien et le mal, sans discernement, dans une proscription commune, tandis qu'on aurait pu (et puisqu'on le pouvait on l'aurait dû), en supprimant les dispositions oppressives, garder celles qui avaient un caractère protecteur. Il est temps encore d'améliorer la législation, et M. Berryer, en terminant sa plaidoirie, a émis le vœu que les corporations ouvrières fussent rétablies, sans détriment pour la liberté du travail, uniquement pour procurer aux ouvriers le moyen d'amortir les maux inhérents à la concurrence. M. Berryer n'a pas été aveuglé par son attachement à la cause des institutions monarchiques. Avec une impartialité qui est l'indice d'un esprit large et droit, il a sacrifié ce qui était mauvais dans nos anciennes institutions et accepté ce qui était bon dans les nouvelles, se bornant à demander qu'on choisît les meilleures dispositions pour faire une loi nouvelle.

Pourquoi les ouvriers n'auraient-ils pas une représentation permanente chargée de proposer leurs réclamations et, si elles lui paraissaient justes, de les soutenir dans des conférences mixtes avec les délégués des patrons? Comment! les patrons imprimeurs ont une chambre officiellement établie, qui se réunit à volonté, discute, délibère, vote, et on pourrait trouver mauvais que des ouvriers typographes eussent une chambre qui s'occupât de leurs intérêts et, dans les temps de crise, entrât en négociation avec la chambre des maîtres imprimeurs? Ce serait le meilleur moyen d'assurer la solution pacifique de ces contestations irritantes. On demandera ce qui arriverait dans le cas où l'accord ne pourrait pas s'établir entre les deux chambres et comment le débat serait tranché? Je crois qu'on pourrait, soit instituer une commission mixte d'une composition analogue à celle du conseil des prud'hommes, soit étendre les attributions du conseil des prud'hommes pour ob-

tenir un avis motivé sur la question contestée entre les ouvriers et leurs maîtres. Ce ne serait là qu'un avis qui ne lierait personne; les ouvriers et les chefs d'atelier auraient individuellement la faculté de le suivre ou non. Mais ne comprend-on pas que toutes ces épreuves, sans porter atteinte au principe de la liberté industrielle, amortiraient bien des chocs et ramèneraient bien des égarés? Les maîtres se conformeraient probablement toujours à l'avis de la commission mixte. S'ils ne le faisaient pas, comment pourraient-ils se plaindre d'une désertion générale, même concertée, de leurs ouvriers. Qui oserait, en pareille occurrence, condamner une coalition pacifique, c'est-à-dire la seule sanction que puisse recevoir l'avis de la commission mixte inobservé par les patrons? La loi qui s'abstiendrait de frapper une coalition , faite dans de pareilles conditions, serait parfaitement conforme au sentiment public, parce qu'elle serait d'accord avec la justice. Je suis persuadé aussi que les ouvriers ne s'écarteraient pas de l'opinion émise par la commission mixte. S'ils ne voulaient pas l'adopter, il leur serait assurément loisible de quitter individuellement l'atelier. Mais s'ils organisaient, en ce cas, une coalition même pacifique, il n'y aurait aucune injustice à frapper un concert qui n'est pas dirigé vers un but légitime. Ami des législations simples (*simplicitatem legibus amicam*), j'aimerais mieux une disposition qui ne punirait que les coalitions accompagnées de violences et de menaces; mais si on voulait étendre la répression aux coalitions pacifiques, au moins faudrait-il qu'il fût constant que ces coalitions poursuivaient un but injuste et abusif, comme le proposaient en 1849 MM. Valette et Wolowski. Afin de faciliter aux magistrats l'appréciation du caractère *injuste* et *abusif* de la coalition, il serait juste d'organiser : 1° une chambre des corps de métiers, et 2° une commission mixte chargée de donner son avis sur les dissentiments entre les ouvriers et leurs patrons. Ainsi les institutions administratives, en facilitant aux juges l'examen de la question économique, enlèverait à la répression le caractère de dureté qui peut être reproché à la loi actuelle [1].

[1] Je voulais parler de la loi du 27 novembre 1849.

Pourquoi les ouvriers n'auraient-ils pas une représentation permanente pour réguraliser les réclamations qui, dans l'état d'isolement où ils vivent, se produisent sans ordre et presque toujours sans efficacité? Tout ce qui est doué de quelque force est syndiqué. Les avocats ont leur conseil de l'ordre; les notaires et les avoués leurs chambres avec président, syndic, rapporteur et trésorier; les agents de change ont un syndicat; presque tous les commerçants de Paris, chacun dans sa spécialité, ont essayé d'organiser une chambre, et nous avons vu que les maîtres imprimeurs, en particulier, ont une représentation régulière et officielle. Les commerçants nomment une chambre de commerce, dont les attributions sont définies par la loi. Si les forts se réunissent pour augmenter leur puissance, sera-t-il interdit aux faibles de se grouper pour diminuer leur faiblesse? Dans une législation équitable, je n'hésite pas à dire que les ouvriers devraient être corporés, à plus forte raison que leurs maîtres, parce que l'isolement, combiné avec leur pauvreté, les met hors d'état de débattre le salaire avec indépendance. Encore une fois, ce n'est qu'en donnant des organes officiels et autorisés au corps de métiers qu'on peut arriver à diminuer l'action de la coutume sur le taux des salaires, et à dégager les seuls éléments qui doivent déterminer les prix du travail, savoir : *la concurrence, l'offre* et *la demande*.

Le besoin d'une représentation officielle est tellement réel, que les ouvriers ont tourné leurs regards vers le seul corps constitué qui pût leur servir d'interprète, vers la Société de secours mutuels. Cette Société, établie dans la rue de Savoie, avait pour président, nommé par le Gouvernement, M. Gauthier, un des ouvriers typographes les plus distingués de Paris, et aussi un des prévenus de coalition. Elle est devenue le centre des réclamations, pourparlers, négociations, et, d'après l'accusation et l'arrêt, c'est de la Société de secours mutuels que sont partis les mots d'ordre et tous les faits qui constituent le délit de coalition. Notre intention n'est pas de discuter l'arrêt, étant fermement convaincu que les magistrats ont rempli un devoir qu'il leur était pénible d'accomplir en appliquant une loi sévère. Nous ne serions d'ailleurs pas

juste si, après avoir loué la belle plaidoirie de l'avocat, nous ne rendions pas hommage au talent et à la modération de l'avocat général. Mais quel que soit notre respect pour l'œuvre de la justice, il nous sera permis sans doute de tirer des faits les conclusions et l'enseignement qu'ils renferment. La Société de secours mutuels que l'accusation et l'arrêt ont sévèrement traitée, est sans doute sortie de son rôle officiel, il est incontestable que rien dans ses statuts ne lui confère la mission dont elle s'est chargée. Il ne faut cependant pas se montrer trop rigoureux, ni méconnaître la force des choses. La question du taux des salaires est intimement liée à l'assistance publique, et la connexité des matières peut facilement conduire une société de secours mutuels à s'intéresser aux ressources de ses membres. Il est d'ailleurs bien naturel que des ouvriers ayant le même intérêt et sentant que, dans leur isolement, ils sont dans l'impossibilité de se défendre, s'adressent spontanément à la société qu'ils connaissent, qui a été faite par eux et pour eux, et qui par sa composition et son but est dévouée aux intérêts de la classe ouvrière. Qui donc auraient-ils chargé de leurs intérêts? Où auraient-ils pu choisir mieux? Et je demande à toute personne de bonne foi si la Société de secours mutuels n'était pas la représentation la plus naturelle d'ouvriers qui n'en avaient pas d'autre. J'admets avec M. l'avocat général et avec l'arrêt que la Société de secours est sortie des attributions que lui confère la législation actuelle. Je pense aussi que si les corps de métiers avaient chacun une chambre ou un syndicat, il serait juste de maintenir les sociétés de secours mutuels dans les limites de leurs pouvoirs et de réprimer tous les empiètements. Mais, dans un ordre de choses où l'ouvrier est condamné à l'isolement, on devrait peut-être voir d'un regard plus indulgent les usurpations commises par une société constituée pour venir, dans les mauvais jours, en aide aux ouvriers qui l'ont investie de leur confiance, d'accord avec le Gouvernement qui l'a autorisée. Je vais plus loin. Puisqu'il est question de syndiquer les corps de métiers, ne pourrait-on pas, pour profiter d'une institution déjà régulièrement établie, étendre les attributions de

la Société de secours mutuels? Quel inconvénient y aurait-il à charger les mêmes hommes, qui envoient des secours aux ouvriers malades, de porter la parole au nom des ouvriers valides? Les améliorations qui consistent à se servir des institutions déjà existantes sont les meilleures, parce qu'elles sont les plus simples et qu'elles donnent aux innovations la force de la tradition. Aussi serions-nous plus porté à étendre les attributions des sociétés de secours mutuels, qu'à créer une représentation spéciale et distincte pour la classe ouvrière. Nous sommes donc bien éloigné de partager le vœu de ce maître imprimeur qui s'est écrié : « Tant qu'on ne dissoudra pas la Société de secours mutuels, elle sera un centre de coalition qui agitera les ouvriers typographes. » Elle pourrait, au contraire, selon nous, si elle était investie d'une mission officielle, faire cesser bien des dissentiments, calmer bien des irritations, prévenir bien des luttes.

Il y aurait injustice à croire qu'en parlant comme nous venons de le faire, nous cherchons une vaine popularité. Ainsi que M. Berryer, nous avons défendu ce qui nous paraissait être juste, sans nous inquiéter des accusations de socialisme que les intérêts contraires ne nous épargneront sans doute pas. Mais ce mot déclamatoire, plus injurieux que probant ne nous détournera pas de la voie de l'équité. On abuse fort de la terreur qu'ont inspirée les socialistes. Quoique sérieuse, cette crainte ne dispense pas de se montrer bienveillante et juste envers les ouvriers. La bienveillance et la justice ne sont-elles même pas le meilleur moyen de dissiper ces appréhensions? Il y a bientôt quatorze ans que le socialisme pèse sur la société française comme un cauchemar. Le monstre a dévoré presque toutes nos libertés et, quoique vaincu, il nous épouvante après sa défaite par le souvenir des menaces qu'il a proférées autrefois. Je suis loin de croire que le danger du socialisme soit chimérique; mais je pense qu'on se trompe sur les moyens de le combattre. Soyons sévères contre les utopies et les violences; mais pour donner un plus grand crédit au jugement que nous porterons, commençons par être justes dans nos rapports avec la classe ouvrière. Les grotesques inventions des utopistes ne me fe-

ront plus peur le jour où les ouvriers seront convaincus qu'on les traite avec justice, parce qu'alors les irritations latentes, qui font la force des agitateurs, auront pris fin. Le grand grief qui rendit la bourgeoisie hostile à l'ancien régime était puisé dans l'idée de justice, souvent méconnue par la législation antérieure à 1789. Ce grief put être parfois exagéré; mais il était fondé en bien des points. Nous adjurons la bourgeoisie de se montrer, à son tour, fidèle aux idées qu'elle a servies; qu'elle ne laisse pas aux ouvriers l'occasion de lui imputer les griefs qu'elle a autrefois élevés contre l'aristocratie nobiliaire; qu'elle ne se perde pas par les mêmes causes qui ont servi à humillier la noblesse d'épée et la noblesse de robe !

La modération dont les typographes ont donné la preuve constante pendant tout le cours de cette affaire, semble rendre inutiles les conseils que nous allons donner aux ouvriers. Cependant, comme tous les corps de métiers ne sont pas également éclairés, nous finirons en esquissant le tableau des déceptions que les grèves ont causées à leurs devanciers. Si ces pages tombent sous les yeux de quelques ouvriers, elles lui apporteront peut-être quelque lumière sur les dangers des coalitions et lui inspireront l'esprit de prudence.

Les coalitions ont rarement porté bonheur à ceux qui les ont faites; l'histoire des grèves en Angleterre est une série de douleurs dont les ouvriers ont presque toujours plus souffert que les maîtres. Quelques-unes ont été également funestes aux uns et aux autres, puisqu'elles ont produit la suppression de l'industrie. Dans un discours tenu devant une assemblée populaire, O'Connel a déclaré que les coalitions avaient chassé l'industrie de Dublin et des autres cités de l'Irlande. L'industrie de Nordwich a été minée par la grève de 1850. A Manchester, il y a eu grève dans les années 1826, 1829, 1833, 1837, 1842, et chaque fois les ouvriers ont été obligés de renoncer à leurs prétentions, après avoir improductivement dépensé des sommes considérables et souffert des privations qui les ont mis, de guerre lasse, à la disposition de leurs patrons. A Glasgow, les fileurs ont fait, en 1837, une grève de quatre mois pendant laquelle ils ont dépensé 600,000 francs. Ils ont fini par rentrer aux con-

ditions qu'il a plu aux maîtres de fixer, et on raconte que le chef de la grève, qui gagnait avant le chômage une quarantaine de francs par semaine, fut réduit, par suite de la fermeture de la fabrique qui l'employait, à casser des pierres sur les routes au prix de dix francs environ par semaine. Le plus instructif des exemples est celui que présente la coalition qui fut organisée en 1836 par les ouvriers fileurs de Preston. Voici le récit qu'en a fait M. Léon Faucher dans ses *Études sur l'Angleterre :*

« Au mois d'octobre 1836, dit-il, les ouvriers fileurs de Preston gagnaient en moyenne 22 shillings 6 d. (28 fr. 60) par semaine ou près de 5 francs par jour. Mais dans la ville voisine de Boston, la moyenne des salaires s'élevait alors à 26 shillings 6 d. (33 fr. 75) pour les mêmes ouvriers. Les fileurs de Preston, excités par les émissaires de l'Union, demandèrent à être mis sur le même pied que leurs voisins. Les fabricants s'assemblèrent et, reconnaissant qu'il y avait quelque chose de fondé dans ces plaintes, ils offrirent une augmentation de 10 pour 100, qui reportait le salaire de la semaine à un taux nominalement inférieur de 1 fr. 15 au prix de Boston, mais tout à fait égal si l'on tient compte du bon marché des denrées. On ne parvint pas à s'entendre, et les quarante-deux filatures de la ville s'arrêtèrent à la fois.

« Dans les premiers jours qui suivirent la rupture, le peuple fit bonne contenance; il ne paraissait éprouver ni souffrance ni regret. Mais cette attitude stoïque ne tarda pas à se démentir. Il y avait à peine un mois que le travail avait cessé, quand les rues de la ville se remplirent de mendiants; l'administrateur des secours publics fut assiégé de demandes, et la population du dépôt de mendicité s'accrut rapidement. A cette époque, les fileurs recevaient de l'Union une subvention de 5 shillings; par homme et par semaine; les rattacheurs de 2 à 3 shillings; quant au cardeurs et aux tisserands, ils n'avaient d'autre ressource que la pitié des manufacturiers, qui se manifestait par l'aumône d'un morceau de pain chaque jour.

« Vers le milieu de décembre, les fonds de l'Union se trouvèrent épuisés. Le conseil municipal, ému de cette détresse, vota un faible secours de 100 livres sterling. Il était évident

que la lutte touchait à son terme. Les manufacturiers prirent la résolution d'ouvrir leurs ateliers, annonçant qu'ils ne retireraient pas l'offre faite par eux d'augmenter de 10 pour 100 les prix courants du travail, mais exigeant de chaque ouvrier qu'ils admettaient de rompre avec l'Union. La première semaine qui suivit cette déclaration, quarante fileurs seulement répondirent à l'appel des maîtres; dès la seconde semaine on en comptait cent; quarante furent en outre attirés des villes voisines, et les services des autres devinrent moins nécessaires, les maîtres s'étant décidés à employer des métiers renvideurs. A la fin de la querelle, deux cents fileurs qui avaient soulevé et prolongé l'agitation, remplacés par d'autres ouvriers, se virent réduits à quitter la ville.

« Durant cette coalition, soixante-quinze personnes furent arrêtées pour cause de désordre; douze furent condamnées à l'emprisonnement comme s'étant rendues coupables de menaces ou de violences; vingt jeunes filles descendirent au rang de prostituées; deux personnes furent condamnées à la déportation, et trois moururent de faim. La perte essuyée par les ouvriers, à ne parler que du salaire, s'éleva à un million et demi de francs; les maîtres perdirent plus d'un million, les petits boutiquiers furent ruinés[1]. »

Puissent ces tristes exemples, plus encore que nos exhortations, fortifier l'esprit de justice chez les patrons et l'esprit de prudence chez les ouvriers.

Résumons en quelques mots les trops longs développements qui précèdent. Nous demandons : 1° que le gouvernement qui tient le droit de réunion dans ses mains, à la disposition de son pouvoir discrétionnaire, autorise les corps de métier à se donner des représentants ou syndics, ou confère cette mission à la société de secours mutuels dans les villes où il y en a; 2° que les réclamations relatives au salaire soient l'objet de négociations entre les syndics des ouvriers et les chambres des patrons; 3° qu'en cas de désaccord une commission mixte d'ouvriers et de chefs d'atelier, dont le président serait nommé par

[1] *Études sur l'Angleterre*, par Léon Faucher, t. II, p. 247.

le gouvernement, soit appelée à donner un avis sur le différend; 4° que si, après l'avis de la commission mixte, il y avait coalition, elle ne fût punissable qu'autant qu'elle serait injuste et abusive. En d'autres termes, sur ce dernier point, nous demandons que le législateur réformant la loi de 1849 adopte l'amendement que MM. Valette et Wolowski avaient proposé à l'Assemblée nationale législative[1].

[1] Extrait du *Correspondant* du 25 novembre 1862.

III.

LA LOI DE 1864 SUR LES COALITIONS.

Les coalitions sont une matière complexe qui appartient à la politique, à l'économie et à la législation criminelle. Nous avons traité les deux premiers points de vue dans d'autres recueils[1] et la nature de cette *Revue*[2] nous commande de rester dans la partie juridique de la question. Les explications qui vont suivre auront donc uniquement pour objet de faire ressortir les différences qui séparent les nouveaux articles 414-416 (C. pén.) des dispositions qu'ils ont remplacées. Cette comparaison permettra de juger si la loi votée par le Corps législatif, le 1er mai 1864, est un progrès sur la législation antérieure, ou si, comme l'ont soutenu des orateurs et des publicistes, elle n'est qu'une concession illusoire ou même, sous des apparences libérales, une véritable aggravation du Code pénal.

Code pénal de 1810. — Le Code pénal de 1810 punissait la coalition entre patrons tendant à forcer la baisse des salaires, si elle avait été suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution; mais la peine n'était applicable que dans le cas où le concert avait été formé *injustement* et *abusivement*. L'accord entre les ouvriers pour forcer la hausse du salaire par la cessation du travail dans les ateliers était également puni, s'il avait été suivi d'une tentative ou d'un commencement d'exé-

[1] *Correspondant* du 25 novembre 1862 et *Dictionnaire politique* par Maurice Block, v° *Salaires* et *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1867.

[2] *Revue critique de législation et de jurisprudence.*

cution; une peine plus grave était prononcée contre les chefs ou moteurs. Les mots *injustement* et *abusivement* de l'article 414, relatif à la coalition des patrons, n'étant pas reproduits dans l'article 415, sur la coalition d'ouvriers, il résultait de cette différence, dans la rédaction des deux dispositions, que les tribunaux pouvaient apprécier le but et les motifs de l'accord entre chefs d'industrie, tandis que pour la coalition entre ouvriers, ils étaient liés par un texte inflexible. A la vérité, la peine infligée aux ouvriers était plus douce que celle des patrons : tandis que les premiers ne pouvaient être condamnés qu'à un emprisonnement d'un mois à trois mois, les seconds étaient passibles, pour la coalition injuste et abusive, d'un emprisonnement de six jours à six mois, et cumulativement d'un amende de 200 à 3,000 francs. Mais l'atténuation de la peine à l'égard des ouvriers était largement compensée par la sévérité du régime. Grâce aux mots *injustement* et *abusivement* de l'art. 414, un patron n'était condamnable que pour des faits réellement coupables, tandis que l'ouvrier pouvait et devait être condamné pour des faits que la loi naturelle ne réprouvait pas. Ainsi le patron, contre lequel la preuve du concert est si difficile à établir, avait encore, si le fait était démontré, la ressource de prouver que son action était juste; l'ouvrier, au contraire, contre lequel la poursuite est aisée à justifier, ne pouvait pas écarter la condamnation, en démontrant que ses efforts tendaient à faire prévaloir une réclamation juste et point abusive [1].

[1] Art. 414 (C. pén. de 1810). « Toute coalition entre ceux qui font travailler les ouvriers, tendant à forcer *injustement et abusivement* l'abaissement des salaires, suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement de six jours à six mois et d'une amende de 200 francs à 3,000 francs. »

Art. 415. « Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans un atelier, empêcher de s'y rendre et d'y rester avant ou après certaines heures, et, en général, pour suspendre, empêcher et enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. — Les chefs et moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans. »

Sous ce rapport, le Code pénal n'innovait pas; car cette distinction, résultant des mots *injustement* et *abusivement,* était déjà écrite dans la loi du 22 germinal an XI sur le régime des manufactures. Les peines prononcées par les articles 6 et 7 de cette loi n'étaient pas les mêmes que les peines écrites dans les articles 414 et 415, mais, sauf la différence de la pénalité qui, dans les articles 414 et 415, était adoucie à l'égard des ouvriers et augmentée contre les patrons, il y avait identité entre les dispositions du Code pénal et celles de la loi antérieure[1].

L'article 416 assimilait au délit de coalition entre ouvriers le fait d'avoir prononcé « des amendes, des interdictions, ou toutes prescriptions sous le nom de damnations et sous quelque qualification que ce puisse être, soit contre les directeurs d'ateliers et entrepreneurs d'ouvrages, soit les uns contre les autres. » Ainsi, d'après le Code pénal les interdictions et damnations ne constituaient pas un délit séparé, puni des peines particulières; elles étaient assimilées à la coalition prévue par l'article 415 et punies de la même peine.

Loi du 27 *novembre* 1849. — Après la révolution de Février, toutes les questions intéressant les classes ouvrières furent agitées; on ne manqua pas de signaler l'inégalité que le Code pénal avait établie entre les patrons et les ouvriers. Cette réclamation parut fondée, et la loi du 27 novembre 1849 rétablit, sinon légalité de fait, au moins une sorte d'égalité légale, par une modification des articles 414-415. Les mots *injustement* et

[1] Art. 6 de la loi du 22 germinal an XI. « Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers tendant à forcer *injustement et abusivement la* baisse des salaires, et suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'une amende de 100 francs au moins, de 3,000 francs au plus, et, s'il y a lieu, d'un emprisonnement qui ne pourra excéder un mois. »

Art. 7. « Toute coalition de la part des ouvriers pour cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans certains ateliers, empêcher de s'y rendre et d'y rester avant ou après certaines heures, et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, sera punie, s'il y a tentative ou commencement d'exécution, d'un emprisonnement qui ne pourra excéder trois mois. »

abusivement disparurent du premier; de sorte, que patrons et ouvriers furent désormais soumis à une disposition également inflexible, et uniformément exclusive de tout droit d'appréciation par le juge. La peine, qui autrefois était plus sévère contre le patron, fut la même pour tous; l'amende qui, d'après le Code pénal, n'atteignait pas l'ouvrier, lui était applicable; et certes, la loi de 1849 n'y allait pas de main morte, car l'amende pouvait être élevée de 16 francs à 10,000 francs.

Ainsi l'ouvrier payait cette stérile satisfaction d'égalité d'une peine qu'il ne connaissait pas encore, d'une amende qui pouvait être énorme, si on la compare au chiffre de ses ressources ordinaires; car la somme de 10,000 francs est supérieure à ce que la plupart des travailleurs peuvent économiser dans le courant d'une vie laborieuse et rangée.

Pour mieux signifier cette égalité, les patrons et ouvriers, qui étaient auparavant régis par deux articles séparés, furent réunis, par l'article 414, dans la même disposition[1]. Le nouvel article 415, qui n'était autre que l'article 416, assimilait les interdictions, amendes et damnations à la coalition, et les punissait des mêmes peines. Quant au nouvel article 416, il était consacré à donner au tribunaux la faculté de renvoyer les chefs et moteurs sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus après l'expiration de la peine principale. Cet article n'était d'ailleurs que la reproduction du dernier paragraphe de l'ancien article 416,

[1] Art. 414 (modifié par la loi du 27 novembre 1849). « Sera punie d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 francs à 10,000 francs :

« 1° Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer l'abaissement des salaires, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution;

« 2° Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans un atelier, empêcher de s'y rendre avant ou après certaines heures, et, en général, pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution.

« Dans les cas prévus par les deux paragraphes précédents, les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans. »

paragraphe qu'on avait érigé en article pour raccorder les numéros du Code pénal[1].

La loi du 27 novembre 1849 était-elle un progrès sur le Code pénal? On pourrait le croire au premier abord. Mais un examen fait avec attention démontre que les articles 414-416 du Code pénal, modifiés par la loi du 27 novembre 1849, loin de réaliser un progrès, furent le résultat d'un véritable mouvement de recul, et que la loi de 1810 était préférable. Y avait-il amélioration pour les patrons? Non, pour deux motifs. D'abord, la suppression des mots *injustement* et *abusivement* leur enlevait le bénéfice de l'appréciation des tribunaux sur la justice de leur coalition. D'une autre part, l'amende qui, d'après la loi de 1810, ne pouvait pas dépasser 3,000, était élevée jusqu'à 10,000 francs. On leur accordait, pour compensation, l'abaissement du maximum de l'emprisonnement qui était réduit de six mois à trois mois. Mais certainement la concession sur le maximum de l'emprisonnement ne valait pas les deux aggravations dont nous venons de faire ressortir les conséquences. Quant aux ouvriers, ils perdaient au changement, sans recevoir quoi que ce soit d'équivalent. Le Code pénal ne les condamnait pas à l'amende, et désormais ils pouvaient être condamnés à une peine pécuniaire considérable. Pour l'emprisonnement, le maximum était, comme par le passé, fixé à trois mois. A la vérité, le minimum était réduit d'un mois à six jours. Mais de quelle importance était cette modification lorsque, par l'application des circonstances atténuantes, les juges avaient, en 1849, la faculté de n'appliquer que des peines de simple police? En présence de l'article 463 du Code pénal, l'abaissement du minimum de l'emprisonnement n'a qu'une faible valeur; et certes, il est impossible de trouver dans ce petit adoucissement une compensation à la peine pécuniaire que la loi nouvelle étendait des patrons aux ouvriers, après en avoir grossi le chiffre. Il est vrai que l'égalité était rétablie entre les patrons et les ou-

[1] Sans cela il y aurait eu une lacune dans l'ordre des chiffres, puisque les anciens art. 414 et 415 n'en faisaient plus qu'un seul, et que l'ancien 416 était devenu le nouvel art. 415.

vriers; mais quelle triste égalité que celle qui courbe les uns au lieu d'élever les autres! quel niveau déplorable que celui qui ne profite à personne! A qui, sinon aux âmes petites et jalouses : l'égalité qui déprime peut-elle donner quelque satisfaction?

MM. Valette et Wolowski proposèrent à la Chambre un amendement tendant à étendre les mots *injustement* et *abusivement* aux ouvriers, afin d'établir l'égalité au point de vue du droit d'appréciation par les tribunaux. L'adoption de cette proposition aurait consacré un allégement sensible au régime de la coalition. L'amendement avait, du reste, l'avantage d'innover aussi peu que possible. S'agissait-il d'introduire une disposition nouvelle? Non; mais seulement d'étendre aux ouvriers le bénéfice d'une disposition qui déjà s'appliquait aux patrons. La proposition fut repoussée, et au lieu d'établir l'égalité dans le sens de la douceur, les législateurs de 1849 établirent l'égalité dans la rigueur.

Je conviens que ces mots avaient le grave inconvénient de donner aux tribunaux le droit de décider si une coalition était juste ou abusive, ce qui supposait le calcul difficile de la valeur réel du travail et du prix de la journée. Était-il bon de conférer aux tribunaux le jugement d'une question économique, et de les faire arbitres des effets produits par l'action de l'offre et de la demande? On pouvait citer un exemple, celui de l'article 419, où les juges sont appelés à se prononcer sur une question analogue, puisque le prix des denrées, marchandises et effets publics est, comme le salaire, déterminé par l'offre et la demande. D'ailleurs, les tribunaux ont à connaître des contestations de tout genre et même de questions scientifiques (brevet d'invention) pour lesquelles l'instruction générale des juges est bien plus suffisante qu'en matière de questions économiques. Malgré la part de vérité que contenaient ces réponses aux objections, il valait mieux ne pas laisser aux juges une appéciation aussi large. Il y avait évidemment mieux à faire; meilleure solution consistait à déclarer licite toute coalition pacifique, que la réclamation fût ou non injuste, à laisser l'ouvrier libre d'estimer lui-même son salaire, dût-il

exagérer son évaluation, et à ne punir que les violences attentatoires à la liberté des autres. Mais quelque imparfait que fût le système présenté par MM. Valette et Wolowski, il valait assurément beaucoup mieux que la disposition inflexible qui prévalut dans l'Assemblée nationale. L'amendement avait le tort de trop laisser au juge; mais la loi du 27 novembre 1849 avait l'inconvénient plus grave de ne lui donner aucune liberté et de l'obliger à condamner, même quand les circonstances démontraient que les ouvriers s'étaient entendus pour défendre une réclamation équitable, et n'avaient commis aucun excès.

Le rejet de cet amendement à servi de fondement à la jurisprudence pour décider que le délit de coalition existait par cela seul qu'il y avait eu accord pour forcer la hausse ou l'abaissement des salaires, alors même que ce concert n'aurait été accompagné d'aucune violence, d'aucune atteinte à la liberté d'autrui, d'aucun abus, et alors même aussi qu'elle aurait eu pour but de soutenir la plus juste des réclamations. La Cour de cassation l'avait décidé par son arrêt du 24 février 1859[1], et cette jurisprudence a été suivie par le Tribunal de la Seine et la Cour impériale de Paris, en 1862, dans le jugement de l'affaire des ouvriers typographes.

Les salaires des ouvriers typographes étaient encore payés, en 1862, d'après le tarif arrêté en 1850 entre les délégués des patrons et ceux des ouvriers. Les conditions de la vie matérielle avaient tellement changé, que les prix n'étaient pas suffisam-

[1] « Attendu que les art. 414 et suivants du Code pénal ont pour objet d'assurer la liberté industrielle et commerciale en réprimant toute contrainte ou pression, soit de la part des patrons, soit de la part des ouvriers, qui serait de nature à porter atteinte à cette liberté; — Qu'il y a contrainte ou pression sur les patrons *toutes les fois que les ouvriers* d'une ou de plusieurs fabriques, agissant par suite d'un concert, quittent à la fois les ateliers, *même après avoir donné les avertissements prévus par les règlements*, en réclamant des modifications aux conditions actuelles de leur travail, soit en ce qui concerne la fixation des salaires, soit en ce qui concerne la fixation des heures de la journée ou de la tâche de chaque jour; — *Qu'il importe peu que les causes de cette réclamation puissent paraître en elles-mêmes légitimes;* — Que la loi en effet, exclusivement préoccupée de protéger la liberté de l'industrie, *a puni la coalition indépendamment de ces motifs.* »

ment rémunérateurs et ne donnaient plus à l'ouvrier de quoi vivre. Lorsqu'une augmentation était nécessaire, les typographes furent menacés d'une baisse par l'introduction des femmes dans les ateliers. Assurément l'emploi des femmes n'avait rien que de conforme au droit des patrons, et jamais il n'est venu à la pensée d'un ouvrier d'en contester la légitimité. Seulement la mesure menaçant la subsistance des ouvriers typographes, ceux-ci en furent troublés, et l'acte le plus légitime devint, à raison de sa signification du moment, l'occasion plutôt que la cause d'une coalition. Quelques patrons, reconnaissant la justice de la réclamation, s'empressèrent d'y faire droit et retinrent leurs ouvriers par l'augmentation du tarif. Sur un mot d'ordre parti de la Société de secours mutuels, le travail cessa dans plusieurs ateliers, où l'augmentation n'avait pas été accordée. Tout se passa d'ailleurs dans le plus grand calme; on n'eut pas à déplorer le moindre acte de violence, la moindre menace et pas une voie de fait; le ministère public ne put même pas relever une infraction aux lois sur les réunions et associations. La coalition ne fut qu'un simple accord librement consenti entre ouvriers sur des intérêts privés, c'est-à-dire le fait le plus simple, le plus légitime d'après les principes de la loi naturelle. Ce fait était cependant punissable selon la loi positive, et il fut puni par le Tribunal et la Cour. Les accusés obtinrent, il est vrai, la dispense de leur peine par un décret de grâce; mais ce correctif consistant en une faveur purement discrétionnairé, ne pouvait que mettre en relief la contradiction entre le Code pénal et le droit naturel. La grâce ayant été accordée dans plusieurs affaires, les articles 414-416 devinrent une lettre morte. Désormais la loi était frappée du discrédit qui ne manque jamais aux dispositions inexécutées.

Si l'on avait jusqu'à notre époque fait de la coalition un délit spécial, c'est qu'elle était considérée comme la cause de désordres graves. Le législateur ne la frappait que pour prévenir les troubles dont il jugeait que la coalition était inséparable. Mais puisque l'événement prouvait qu'un accord entre ouvriers n'était pas nécessairement tumultueux, une révision de la loi devenait indispensable; car il y avait injustice à punir le con-

cert pacifique, sous prétexte d'atteindre les désordres qui pourraient ou auraient pu se produire. C'était frapper un fait innocent par lui-même, en vue de prévenir des actes punissables qui ne suivaient pas inévitablement. A l'influence de ces faits, qui contenaient un bien utile enseignement, se joignait l'exemple de l'Angleterre, où, en 1859, les lois rigoureuses sur la coalition avaient été remplacées par l'acte le plus libéral.

« Aucun ouvrier, disait l'acte du Parlement, ou individu quelconque, actuellement employé ou non, qui se serait borné à entrer dans une ligue avec une ou plusieurs personnes quelconques, dans le but de fixer ou d'essayer de fixer le taux des salaires ou la rémunération de travail de tous ou de quelques-uns d'entre eux, ou qui se serait borné à essayer paisiblement et par des moyens raisonnables, sans menace ou intimidation, directes ou indirectes, d'en amener d'autres à cesser ou à refuser d'y travailler, dans le but d'obtenir ainsi des changements de salaires ou d'heures de travail fixés, consentis, ou à fixer et consentis par eux, ne pourra désormais et pour ce seul fait être accusé ou condamné comme coupable de vexation et d'empêchement, et ne sera, en conséquence, sujet ou exposé à aucune poursuite ou châtiment pour complot (*conspiracy*). — Il reste entendu que rien dans le présent acte n'autorise aucun ouvrier à violer ou rompre aucun engagement, ni à faire aucune tentative pour induire un ouvrier à rompre ou violer aucun engagement. »

Loi des 1er et 25 *mai* 1864. — La réforme était mûre; elle fut annoncée, en 1863, dans le discours du chef de l'État à l'ouverture de la session législative, et elle vient d'être réalisée par la loi qu'a votée le corps législatif, dans la séance du 1er mai 1864. Parmi les trente-six opposants qui ont repoussé le projet, on trouve des noms de signification bien différente. C'est qu'en effet la loi a été combattue par deux espèces d'adversaires : les uns trouvant qu'elle était une concession dangereuse à l'esprit de sédition, et les autres qu'elle ne marchait pas assez résolûment dans la voie de la liberté et du droit commun. Après avoir exposé en quoi consiste la loi nouvelle, quelles sont les innovations qu'elle contient, nous pourrons juger, *cognita causa*, si

ces attaques étaient fondées ou non, et si le moyen terme pris par le Corps législatif, d'accord avec le Gouvernement, était préférable aux deux solutions extrêmes de l'opposition.

Tandis que la loi ancienne n'admettait qu'un délit, la loi nouvelle en distingue deux. Le premier consiste dans l'emploi des menaces, violences, voies de fait ou manœuvres frauduleuses, pour forcer la hausse ou la baisse des salaires au moyen de la cessation concertée du travail. Il est puni de la peine de six jours à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 16 francs à 3,000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. Ces peines sont applicables à l'individu qui aurait exercé seul les violences et voies de fait, prononcé les menaces ou pratiqué les manœuvres frauduleuses. S'il y avait plan concerté pour employer en commun ces moyens coupables, il y aurait là une circonstance aggravante qui autoriserait les juges à prononcer, contre les accusés, la peine de la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Le deuxième délit consiste à prononcer par suite d'un plan concerté des amendes, interdictions, proscription (les anciennes *damnations*), de manière à porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail. Ce fait était autrefois assimilé à la coalition elle-même et puni des mêmes peines. Aujourd'hui c'est un délit à part qui est puni de l'emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 francs à 500 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement. Évidemment les faits qui constituent ce deuxième délit n'ont pas la gravité des menaces, voies de fait, violences et manœuvres frauduleuses, et il y aurait eu injustice à assimiler des actes qui sont séparés par un si grand intervalle moral[1]. — Entre les deux délits punis par les nouveaux articles 414-416, voici les différences qui peuvent être relevées :

[1] Art. 414 (loi des 1er et 25 mai 1864). Sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans et d'une amende de 16 francs à 3,000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail, dans le but de forcer

1° Le délit prévu par l'article 414 (violences, voies de fait, menaces et manœuvres frauduleuses) n'implique pas la réunion de plusieurs personnes pour l'emploi des moyens et peut être commis par une seule, tandis que le deuxième délit puni par l'article 416 (prohibitions, interdictions et amendes) n'existe qu'autant qu'il y a eu plan concerté dans l'emploi des moyens.

2° Le plan concerté dans l'emploi des moyens n'est, dans le premier cas, qu'une circonstance aggravante, qui permet aux juges de prononcer la surveillance de la haute police, tandis que dans le second il est un élément constitutif du délit.

3° La peine dans le premier cas est beaucoup plus élevée que dans le second.

En quoi consiste l'innovation? — L'ancienne loi punissait la coalition, c'est-à-dire l'accord pour forcer la hausse ou la baisse, sans distinguer entre la coalition pacifique et celle qui ne l'était pas. S'il y avait des violences ou des menaces, elles étaient punissables d'après la loi commune lorsqu'elles se produisaient dans les conditions où la loi commune était applicable. Sous ce rapport, les anciens articles 414-416 sous-entendaient ce qu'avait exprimé d'une manière formelle l'article 8 de la loi du 22 germinal an XI : « Si les actes prévus dans les articles précédents ont été accompagnés de violences, voies de fait, attroupements, les auteurs et complices seront punis des peines portées au Code de police correctionnelle ou au Code pénal, suivant la nature des délits. » La loi nouvelle, au contraire, contient des dispositions

la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de la liberté de l'industrie ou du travail.

Art. 415. Lorsque les faits punis par l'article précédent *auront été commis par suite d'un plan concerté*, les coupables pourront être mis, par le jugement ou l'arrêt, sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Art. 416. Seront punis d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 francs à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, tous ouvriers, patrons ou entrepreneurs d'ouvrages, qui, à l'aide d'amendes, défenses, proscriptions, interdictions, *prononcées par suite d'un plan concerté*, auront porté atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail.

spéciales aux menaces, violences, voies de fait et manœuvres frauduleuses, lorsqu'elles ont pour but de forcer la hausse ou la baisse des salaires par la cessation concertée du travail. Autre différence : La surveillance de la haute police, qui ne pouvait autrefois être prononcée que pour atteindre les chefs ou moteurs, frappe toutes les personnes qui auront employé dans un plan concerté les menaces, voies de fait, violences et manœuvres frauduleuses. Quant aux amendes, interdictions et proscriptions qui étaient autrefois punies comme la coalition, la peine a été bien réduite par la loi nonvelle. L'emprisonnement est toujours de six jours à trois mois; mais la peine pécuniaire a été considérablement réduite L'adoucissement consiste en ce que : 1° La coalition pacifique n'est plus punissable; 2° Les amendes et interdictions, devenues aujourd'hui un délit spécial, sont punies d'une peine beaucoup plus douce, puisque, l'emprisonnement restant le même, la peine pécuniaire a été abaissée de 10,000 francs à 500 francs.

Il reste à examiner si les dispositions spéciales aux menaces, voies de fait, violences et manœuvres, en cas de coalition, sont une aggravation ou un allégement aux peines prononcées par le droit commun contre les violences, menaces et voies de fait ordinaires. Sur les quatre moyens énumérés par la nouvelle loi, il n'y en a que deux qui, par eux-mêmes, constituent des délits ou crimes : ce sont les *menaces* et les *voies de fait*. Quant aux violences et aux manœuvres frauduleuses, aucune disposition ne les punit d'une manière générale. Ce sont des procédés susceptibles d'applications nombreuses, et la loi ne les frappe que dans certaines circonstances déterminées. Les cas où le Code pénal les atteint sont nombreux; mais nulle part il n'existe une disposition générale qui permette au juge de prononcer une peine contre toute violence ou manœuvre, si les conditions fixées pour certains délits ne se rencontrent pas. En dehors des applications prévues par la loi pénale, les parties n'ont d'autre ressource que l'action civile en dommages-intérêts ou en annulation du contrat. Le Code civil fait de la violence et du dol (le dol est une

manœuvre frauduleuse) des causes d'annulation du contrat consenti par crainte ou par l'erreur résultant du dol. Il serait facile de citer des cas où ces violences et ces manœuvres tomberont sous le coup des lois pénales : mais en dehors de ces cas, qui sont limitativement déterminés, les parties ne pourront invoquer à leur secours que l'action en nullité pour dol ou pour violence. — La loi des 1er et 25 mai 1864 a créé un cas nouveau parmi ceux où la violence et la manœuvre frauduleuse sont punissables. D'après l'ancienne loi, la coalition accompagnée de violences ou de manœuvres frauduleuses ne se distinguait pas de la coalition simple; l'une et l'autre étaient punies d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 francs à 10,000 francs. La loi nouvelle réduit, il est vrai, le maximum de la peine pécuniaire de 10,000 francs à 3,000 francs, mais elle élève celui de l'emprisonnement d'une façon considérable puisqu'elle le porte de trois mois à trois ans. La répression corporelle étant plus grave que la répression pécuniaire, il en résulte que la loi nouvelle est plus sévère que la précédente en ce qui concerne la coalition avec violences et manœuvres frauduleuses.

Il est des cas où la violence et la manœuvre frauduleuse coïncideront avec des délits prévus par d'autres lois. Par exemple, il arrivera souvent que la manœuvre frauduleuse sera une fausse nouvelle; et la fausse nouvelle est un délit puni par le décret-loi du 17 février 1852, article 15. Or, la peine des fausses nouvelles est moindre, même quand elles sont propagées de mauvaise foi, que la peine de la coalition accompagnée de manœuvre frauduleuse. En effet, l'article 15 de la loi du 17 février 1852 ne prononce qu'une amende de 1,000 francs au plus, et un emprisonnement dont le maximun ne peut pas dépasser un an. Si cette fausse nouvelle s'applique à la cessation du travail suivant un plan concerté, si elle constitue une manœuvre frauduleuse en matière de coalition, le maximum de l'emprisonnement sera, en vertu de la loi des 1er et 25 mai 1864, de trois ans et celui de l'amende de 3,000 francs. Ainsi le fait que cette fausse nouvelle propagée de mauvaise foi s'applique à la cessation des travaux est une circonstance

aggravante, qui produit une élévation considérable du maximum des deux peines.

Sous un autre rapport cependant, la loi du 17 février 1852 est plus sévère. La dernière partie de l'article 15 porte que le maximum de la peine sera appliqué si la publication ou la reproduction est tout à la fois faite de mauvaise foi et de nature à troubler la paix publique. Cette disposition impérative ne se trouve pas dans la loi nouvelle sur les coalitions. Il faut en conclure que, toujours en cette matière, le juge pourra se mouvoir entre le minimum et le maximum.

La violence sera aussi souvent une injure ou un outrage, faits qui sont prévus par d'autres lois et notamment par les lois de 1819 et 1822 sur la presse. En ce cas, comme dans le précédent, nous appliquerons encore la loi spéciale sur les coalitions toutes les fois que l'injure ou l'outrage constitueront une violence tendant à faire cesser le travail, pour forcer la hausse ou la baisse des salaires. Or, l'article 19 de la loi du 17 mai 1819 ne punissant l'injure envers les particuliers que d'une amende de 16 à 500 francs, la loi nouvelle aggrave la peine toutes les fois que l'injure a le caractère d'une violence, et qu'elle se produit pour amener la cessation concertée des travaux.

La menace et la voie de fait son prévues par des dispositions générales. Les articles 305 à 307 du Code pénal punissent « la menace d'empoisonnement ou de tout autre attentat contre les personnes qui serait punissable de la mort, des travaux forcés à perpétuité ou de la déportation. » La peine est plus ou moins grave suivant que la menace a été faite avec ou sans condition, par écrit ou verbalement. Si la menace est écrite et contient l'ordre de déposer une somme d'argent en un lieu indiqué, ou de remplir toute autre condition, elle est punie d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 150 francs à 1,000 francs. — Si la menace écrite ne contient ni ordre ni condition, l'emprisonnement est de un an au moins et trois ans au plus, et l'amende de 100 francs à 600 francs. Si la menace est faite verbalement et sans ordre ni condition, l'emprisonnement est de six mois à deux ans, et l'a-

mende de 25 francs à 300 francs. A ces peines la surveillance de la haute police peut être ajoutée, dans tous les cas ci-dessus, pour une période de cinq à dix ans après l'expiration de la peine. Cette espèce de menace ne se produira que rarement sans doute dans les cas de coalition. Celle qui accompagnera les coalitions et dont le législateur s'est principalement occupé, est prévue dans l'article 308, qui punit toutes autres menaces de violences ou voies de fait d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 francs à 100 francs, ou de l'une des deux peines seulement. La peine prononcée par l'article 414 du Code pénal, tel qu'il vient d'être modifié, est plus élevée que celle de l'article 308. Une autre cause d'aggravation tient à ce que l'article 308 ne punit la menace que si elle a été faite avec ordre ou sous condition, tandis que le nouvel article 414 la punit dans tous les cas, qu'elle contienne ou non un ordre ou une condition déterminés.

Les voies de fait sont punies, par les articles 311 et 313 du Code pénal, d'un emprisonnement de six jours à deux ans et d'une amende de 16 francs à 200 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. Il y a donc aggravation de la peine ordinaire, puisque les voies de fait, lorsqu'elles ont pour but d'amener la cessation du travail pour forcer la hausse ou la baisse des salaires, sont punies d'un emprisonnement qui peut aller jusqu'à trois ans, et d'une amende qui peut être élevée jusqu'à 3,000 francs.

Des développements qui précèdent il faut tirer cette conclusion que la loi nouvelle aggrave la pénalité de deux manières : 1° en punissant les *violences* et *manœuvres frauduleuses* dans une application nouvelle, qui n'était prévue ni dans le Code pénal de 1810 ni dans la loi du 13 mai 1863[1]; 2° en élevant la peine prononcée par la loi générale contre les *menaces* et *voies de fait,* lorsqu'elles ont pour objet spécial de forcer la hausse ou la baisse des salaires. Ainsi la coalition, qui n'est plus un fait criminel si elle n'est qu'un concert librement formé

[1] La loi du 13 mai 1863 a modifié, dans un sens favorable à la répression, plusieurs articles et notamment les articles 305-307.

et pacifiquement poursuivi, demeure comme circonstance aggravante de la violence, de la menace, de la voie de fait et des manœuvres frauduleuses. Le législateur a pensé que ces actes présentaient des dangers particuliers lorsqu'ils avaient pour effet d'attenter à la liberté du travail et de l'industrie, et qu'à raison de ce péril il y avait lieu de fortifier et étendre la répression. Ici apparaît le côté utilitaire de la loi; car, si la peine est plus forte, ce n'est pas à cause de la gravité morale des faits, mais à cause du péril qu'ils font courir à la société. Au point de vue du caractère moral des actes incriminés, il est même évident que les violences, voies de fait, menaces et manœuvres sont moins coupables dans les cas prévus par la loi nouvelle, que dans les circonstances punies par la loi générale. Pour les menaces et voies de fait en particulier, jamais le sentiment public n'assimilera l'ouvrier emporté jusqu'au délit par le désir de faire triompher une demande qu'il croit juste (et qui l'est peut-être) avec le criminel qui, sous l'empire des passions les plus basses ou d'une déplorable cupidité, menacera sous condition ou avec ordre de déposer une somme d'argent dans un lieu déterminé.

Après tout, cette aggravation était utile ou peut-être même nécessaire comme transition. Tous les adversaires du projet ne lui reprochaient pas ce qu'il ne donnait pas. Il y en avait (et c'était le plus grand nombre) qui combattaient la loi parce qu'elle donnait trop. La majorité du Corps législatif était fort alarmée par la proposition du Gouvernement. Elle l'aurait repoussée si elle n'avait pas craint de montrer un dissentiment grave avec la politique qu'elle appuie de ses votes. Il y avait prudence à tenir compte de cet opposition intime; il y avait bonne tactique à rassurer les députés effrayés, en accordant une répression vigoureuse de tout ce qui n'était pas le concert librement formé et poursuivi.

On a pu juger de l'utilité de ce tempérament par l'opposition qui s'est levée au Sénat pour s'opposer à la promulgation de la loi. Quelques sénateurs ont trouvé que la loi était inconstitutionnelle comme attentatoire à la liberté du travail et au principe de la propriété. Ces paradoxes ont même été soutenus par

les arguments ingénieux de M. Dupin. L'illustre procureur général ne s'est pas laissé convaincre par le travail du rapporteur (M. Delangle), qui avait réduit à néant toutes ces objections tirées de fort loin; il a relevé la proposition tendant à déclarer la loi inconstitutionnelle, et treize sénateurs ont été de son avis. Où donc était la violation de la liberté du travail? Tout se tient dans la fabrication, disait M. Dupin, et si les uns se retirent, les autres ne pourront plus travailler. Avec la division du travail, la grève des ouvriers qui fabriquent la tête d'une épingle, produira ses effets sur d'autres ouvriers (occupés à fabriquer la pointe), qui ne veulent pas entrer dans le plan concerté. Car, disait M. Dupin, lorsqu'une partie de la production s'arrête, les autres opérations ne peuvent plus marcher, et les ouvriers qui ne voulaient pas se coaliser sont emportés vers la grève, par suite de la solidarité de toutes les parties de la production. N'y a-t-il pas là une pression de ceux qui se coalisent contre ceux qui ne veulent pas se liguer? — En suivant ce raisonnement on arriverait à incriminer les faits les plus innocents, même des actes purement individuels. Une manufacture d'étoffes imprimées dépend tout entière de l'artiste qui prépare les modèles et dispositions. L'abstention de cet ouvrier (qui est souvent unique) peut tout paralyser. Dira-t-on qu'en refusant de travailler il commet une atteinte à la liberté du travail d'autrui? Il serait facile de répondre qu'il use de son propre droit et qu'il n'est pas obligé de sacrifier le sien à l'intérêt des autres. C'est une vérité qui est devenue banale, tant elle a été répétée à cause de son évidence : *Neminem lædit qui jure suo utitur*. Ce qui est vrai d'un individu l'est aussi de plusieurs lorsqu'ils s'entendent spontanément, librement, pacifiquement, si d'ailleurs la paix publique est sauvegardée, et si l'accord ne dépasse pas la limite des intérêts privés.

D'autres sénateurs ont vu dans la loi une attaque à la propriété des fabricants, dont les capitaux sont compromis par la liberté des coalitions. Évidemment il y avait là une confusion entre l'*intérêt* et le *droit* des patrons. Que les patrons aient un grand intérêt à dominer la situation et que la faculté de se coaliser puisse les obliger à augmenter le prix de la

journée, cela est possible; et nous reconnaissons que la loi actuelle peut, au moins à la longue, agir sur les bénéfices et les diminuer au profit du salaire[1]. Mais où est l'atteinte directe à la propriété? C'est une nouvelle chance de commerce et de la fabrication, pas autre chose. Les risques sont variés; tous les jours il en surgit de nouveaux et la concurrence en fait naître d'imprévus. Dira-t-on que la concurrence est contraire à la propriété; et n'en est-elle pas plutôt la conséquence naturelle? Lorsque le socialisme s'est montré, n'a-t-on pas défendu la concurrence et la propriété par les mêmes arguments, comme si elles n'étaient qu'une seule et même cause? Eh bien, la liberté des coalitions n'est qu'une extension de la libre concurrence, et les patrons ne pourraient pas, sans injustice, se plaindre de ce qu'on a fait profiter les ouvriers, pour la discussion des salaires, de ce qui est le ressort général de l'industrie.

Les objections tirées de la liberté du travail et du respect de la propriété n'étaient qu'une pure équivoque. Le Sénat n'aurait pu, sans dépasser son rôle constitutionnel, s'opposer à la promulgation de cette loi. En votant l'opposition, il aurait abusé de sa toute-puissance, et cet acte n'aurait été que l'examen au fond d'une loi que le Sénat ne pouvait apprécier qu'au point de vue spécial de la constitutionnalité. Comme il n'y a pas d'autorité qui soit supérieure à la sienne, le Sénat pouvait arrêter la promulgation sans qu'il y eût aucun moyen légal de lever l'obstacle. Mais, pour n'être pas réprimée, l'usurpation n'aurait pas été moins réelle; ce précédent, suivi de quelques autres votes semblables, aurait bientôt fait du Sénat une deuxième Chambre comme l'était l'ancienne Chambre des pairs. Treize voix seulement ont voté une altération aussi grave de la constitution du 14 janvier 1852.

Résumons-nous. La loi actuelle, malgré les attaques qui lui sont venues de tous les côtés, est un progrès sur la légis-

[1] Dans le *Correspondant* du 25 novembre 1862 nous avons soutenu que la coalition était pour l'ouvrier le seul moyen efficace pour combattre les effets de la coutume. — V. aussi l'*Exposé des motifs* pour M. Cornudet, et le rapport de M. Émile Ollivier.

lation ancienne. En admettant que les « *violences et manœuvres frauduleuses* » prêtent par leur vague à toutes les appréciations et, si l'on veut, à l'arbitraire du magistrat, les nouveaux articles doivent être préférés. Cette rédaction, ainsi interprétée, aurait le même effet que l'amendement de MM. Valette et Wolowski, et que l'introduction des mots *injustement* et *abusivement*. Encore une fois ce pouvoir d'appréciation vaut mieux qu'une loi inflexible ne permettant pas au juge de s'inspirer des circonstances. En 1849, nous aurions adopté l'amendement de MM. Valette et Wolowski; aujourd'hui nous acceptons comme un progrès la loi qui, en mettant les choses au pire, ne donne pas au juge plus de pouvoir que ne lui en aurait conféré l'introduction des mots *injustement* et *abusivement*[1]. Quant aux aggravations de peines j'en suis médiocrement touché, parce qu'elles ne s'adressent qu'aux actes de violences, c'est-à-dire aux plus grands ennemis de la liberté. Enfin l'article 416 diminue d'une manière considérable la peine des interdictions, prohibitions et condamnations. Je ne m'arrête pas à ce qui a été dit, sur l'article 415, contre la surveillance de la haute police. Ces attaques pourraient être généralisées; elles sont une critique de la surveillance en général plutôt qu'elles ne sont une critique spéciale de son application, en matière de coalition. Ainsi posée, la question aurait besoin d'être traitée d'une manière principale, et avec des développements que l'espace ne nous permet pas d'entreprendre.

Nous ne terminerons pas sans faire remarquer que l'article 419 est désormais une anomalie dans notre législation pénale. Cet article punit non-seulement ceux qui opèrent artificiellement la hausse ou la baisse des denrées par des bruits faux répandus dans le public, mais aussi ceux qui agissent sur les prix « *par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise.* » Si les patrons, qui sont les principaux

[1] Le pouvoir d'appréciation donné au magistrat par la loi nouvelle est certainement moins large que celui qui résultait des mots *injustement* et *abusivement*. Le magistrat ne peut plus apprécier que les circonstances extrinsèques de la coalition, sans s'occuper de la justice des réclamations.

détenteurs du travail à donner, peuvent se coaliser; si les ouvriers, qui sont les principaux détenteurs de la main-d'œuvre à fournir, ont le droit de concerter le refus de travail, pourquoi continuerait-on à punir les marchands qui s'entendent pour fixer le prix de ce qui leur appartient? Les denrées, comme les salaires, ont pour régulateur la loi de l'offre et de la demande; si leur nature est identique, il y aurait incohérence à les traiter d'une manière si différente. De deux choses l'une (ce dilemme est inévitable) : ou la coalition pacifique n'est jamais punissable, ou elle l'est dans tous les cas. Pour être conséquents avec le principe de leur loi, les rédacteurs des nouveaux articles 414-416 auraient dû supprimer dans l'article 419 ces mots : « par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise. »

IV.

QU'EST-CE QUE LE BILLET DE BANQUE[1]?

Qu'est-ce que le billet de banque et en quoi consiste le privilège d'émission, en général, et celui de la Banque de France en particulier? Il n'a jamais été fait à cette question une réponse précise et tout à fait satisfaisante. La définition qui est généralement adoptée consiste à dire que c'est un billet au porteur et payable à vue, d'où la conclusion, si la définition est complète, que la banque privilégiée peut seule émettre des billets au porteur et payables à vue. Dans leur *Précis de droit commercial,* MM. Lyon-Caen et Renault s'expriment en ces termes, au numéro 1382 : « En recevant les dépôts, les banquiers n'obtiennent souvent que des capitaux assez limités qui leur sont remis à des conditions onéreuses. Aussi ont-ils recours à un moyen d'emprunt plus commode et moins coûteux; ils émettent des billets au porteur et à vue contenant promesse de payer une somme d'argent et les remettent à ceux dont ils escomptent les effets de commerce ou auxquels ils font des avances. Ces billets, connus sous le nom de *billets de banque,* circulent comme de l'argent monnayé, car ils sont en principe convertibles en argent à tout instant. Ils diminuent la quantité du numéraire nécessaire et offrent, à raison de leur petit volume et de leur poids léger, de grandes commodités pour les paiements; ils constituent une monnaie de papier. » Plus loin, au n° 1402, MM. Lyon-

[1] Extrait de la *Revue critique de législation*, d'avril 1884. Article de M. Batbie.

Caen et Renault ajoutent : « En France, le droit d'émettre des billets de banque, c'est-à-dire *des billets payables au porteur et à vue*, est réservé à la Banque de France qui se trouve ainsi jouir à cet égard d'un monopole. »

Cette synonymie du billet de banque avec le billet payable au porteur et à vue est-elle admise par les économistes, d'accord, cette fois, avec les jurisconsultes?

La plupart des économistes qui ont écrit sur la matière des banques s'en tiennent à la définition ordinaire et répètent uniformément, avec une parfaite sécurité, la réponse des juristes. Chez un seul, nous avons rencontré quelque inquiétude, et cette exception a d'autant plus d'importance qu'elle vient de M. Coquelin, l'auteur d'un livre remarquable sur la liberté des banques, l'écrivain qui a parlé de ces questions avec le plus de clarté. Dans le DICTIONNAIRE D'ÉCONOMIE POLITIQUE, v° *Billet de banque*, après avoir dit que c'était un billet au porteur et payable à vue, il ajoute : « On a cependant quelquefois contesté ces données en prétendant qu'il y avait ou devait y avoir quelque chose de plus dans le billet de banque. Telle est notamment l'opinion exprimée par un homme distingué, M. Émile Vincent, ancien conseiller d'État, dans un écrit publié en 1837 sur les *sociétés par actions et les banques*. « Non, dit M. Vincent, il ne suffit pas qu'un billet soit payable au porteur et à vue pour être, dans le vrai sens du mot, un *billet de banque*. S'il était émis, par exemple, par une maison particulière, il ne mériterait pas un pareil titre. » M. Coquelin, en citant le passage de M. Émile Vincent, reconnaît qu'il y a *quelque chose de fondé* dans cette observation; mais il ne dit pas en quoi la réserve lui paraît être juste; il ne dit pas s'il approuve le refus que fait M. Vincent de reconnaître pour billet de banque, le billet au porteur et à vue qu'aurait émis une maison particulière. M. Coquelin ne pouvait pas, en effet, adopter une définition qui aurait fait dépendre la nature du billet de la position du banquier signataire; car des *maisons particulières*, pour employer l'expression de M. Vincent, sont souvent plus puissantes que des compagnies faisant des opérations de banque. En ne critiquant pas l'opinion de M. Vincent, M. Coquelin a été retenu probablement par le sen-

que de payer les droits de timbre et d'enregistrement conformément aux lois qui les ont établis. »

La loi de 1792 n'avait pas eu d'autre but que de défendre les assignats contre la concurrence des billets à vue et au porteur qui seront émis pour en tenir lieu, et c'est pour cela qu'elle punissait cette émission de la peine applicable aux faux-monnayeurs. Trois ans après, la prohibition fut limitée aux billets au porteur qui *seraient émis pour suppléer ou remplacer la monnaie* (les assignats).

La loi de l'an III n'ayant jamais été abrogée, la jurisprudence l'a considérée comme étant toujours en vigueur et, depuis longtemps déjà, le billet au porteur est tenu pour valable, si bien qu'il ne s'élève pas de contestation sur ce point[1].

Dans un article publié dans l'*Encyclopédie du droit*, M. Gautier, sous-gouverneur de la Banque, après avoir reconnu que le billet au porteur est valable, même quand il est émis par un simple particulier, ajoute cette observation : « On voit circuler des billets au porteur mais ils jouissent de peu de confiance dans le commerce. On sait qu'ils émanent le plus ordinairement de débiteurs obérés et réduits à se créer des ressources à tout prix[2]. » Cette observation ne saurait avoir une valeur sérieuse, surtout si son auteur a entendu lui donner un caractère général. Le billet au porteur, comme tous les billets, vaudra ce que vaut la signature du souscripteur. En tout cas, la question n'est pas de savoir qui fera usage du billet au porteur, mais qui aura le droit d'en émettre. Or, il est reconnu que cette faculté n'est refusée à personne[3].

[1] Cass., 10 novembre 1829 (Sirey, 1830, I, 34). — Nimes, 25 mars 1830 (Sirey, 1831, II, 344). — Nancy, 20 décembre 1873 (D. P., 1875, II, 6). — Lyon, 2 mars 1876 (D. P., 1878, II, 142). — Angers, 15 mars 1880 (D. P., 1881, I, 67); Cass., Req., 20 juillet 1881 (D. P., 1882, I, 111) et Cass., Req., 16 août 1881 (D. P., 1882, I, 477).

[2] *Encyclopédie du droit*, v° *Banque* (article de M. Gautier, n° 3).

[3] « Aucune forme n'ayant été indiquée par le Code de commerce, celle du billet au porteur se trouve encore régie par la loi de 1721. C'est ce qui a fait décider que, conformément à ses dispositions, le billet au porteur doit faire mention de la manière dont la valeur a été fournie, si c'est en argent, en marchandises, en compte ou de toute autre manière. Cette doctrine était

Mais le billet au porteur pourra-t-il aussi être payable à vue? Le Code de commerce permet à toute personne de faire des lettres de change et des billets à ordre payables à vue (art. 129 et 187 du Code de comm.). Si un billet à ordre peut être payable à vue, pourquoi en serait-il autrement d'un billet au porteur? Toutes les créances, commerciales ou civiles, peuvent être stipulées payables à volonté, à terme ou sans terme. Pourquoi le billet au porteur qui n'est qu'un titre de créance ferait-il exception? L'objection consiste à dire que, si le billet au porteur est, en même temps, à vue, il *fera concurrence à la Banque de France*. Le billet de banque est toujours échu, aussitôt après la création, et c'est pour cela qu'il est payable à vue, mais le privilège de la Banque serait atteint si le premier venu pouvait, comme elle, émettre des billets au porteur et à vue, si, au lieu d'en émettre un ou quelques-uns, par exception, il fondait sur cette émission des opérations étendues.

Il nous reste à démontrer que le billet au porteur et à vue diffère du billet de banque et que le privilège d'émission n'est pas un obstacle à la faculté de souscrire des billets au porteur et à vue. Certainement une disposition formelle pourrait interdire, comme l'ont fait quelques lois à l'étranger, l'émission par les particuliers de billets au porteur et à vue; mais le privilège d'émettre des *billets de banque* n'emporte pas de droit cette défense parce que les deux titres ne sont pas essentiellement identiques.

Le billet de banque est autre chose qu'un effet payable à vue et au porteur. Ce qui le distingue, c'est qu'il a une valeur

galement admise sous l'empire de l'ordonnance, et c'est ce que Savary et ousse enseignaient formellement. Mais ces jurisconsultes ajoutaient que, ous la même peine de nullité, le billet au porteur devait indiquer le nom e celui qui en avait fourni la valeur. Mais il est fort difficile d'assigner à tte opinion un fondement législatif. Cependant et puisqu'il s'agit de nulité, il faudrait en puiser le fondement dans la loi elle-même. Or, la déclaation de 1721 est muette sur cepoint. »

« A quoi bon d'ailleurs l'indication du donneur de fonds? Est-ce qu'il ne ste pas étranger à la négociation? Quel qu'il soit, ce n'est pas envers lui ie le débiteur prend l'obligation de rembourser. L'indication de son nom rait donc, dans tous les cas, fort indifférente. — Bédarrides, *Droit commercial*, t. VII, p. 325.

absolue, qu'au lieu d'être seulement un titre de créance, il est une propriété mobilière comme le serait une pièce de monnaie. Ainsi il ne se prescrit pas, ni par cinq, ni par trente ans. Alors même qu'il aurait dormi oublié dans un secrétaire depuis plus de trente ans, il vaudrait, suivant sa valeur nominale, autant que le premier jour.

Le caractère du billet de banque peut s'expliquer historiquement. A l'origine, les banques recevaient des dépôts, en s'engageant à rendre *identiquement* les espèces déposées. Les billets qu'elles délivraient aux déposants étaient de véritables *titres de propriété*. Lorsque les banques, substituant le dépôt imparfait au dépôt parfait, s'engagèrent seulement à rendre l'*équivalent* au lieu de l'*identique*, le billet conserva son caractère primitif parce qu'il était remboursable à volonté et qu'à son paiement était affectée la totalité de l'encaisse. Cette assimilation n'était pas exacte, car le billet n'était plus un titre de propriété dès que le dépositaire n'était plus tenu de rendre l'identique. Mais la pratique, pour augmenter le crédit du billet de banque, transporta au dépôt imparfait ce qui, à la rigueur, n'était vrai que dans le cas de dépôt parfait.

Le billet de banque est donc une monnaie[1] de papier et c'est parce qu'il a ce caractère que l'État peut concéder le privilège d'émission; il se rattache par ce côté au droit régalien du monnayage. Si ce n'était qu'un billet payable à vue et au porteur, la preuve d'un engagement, un titre prescriptible et soumis à toutes les causes d'extinction des obligations, la liberté de le faire circuler serait la conséquence naturelle de cette définition. Mais pour créer un substituant de la monnaie, un titre imprescriptible, doué d'une valeur absolue, il faut en tenir le droit de l'autorité à laquelle appartient le règlement des instruments des échanges.

Est-ce à dire qu'une banque concurrente pourrait émettre des billets payables à vue et au porteur en se fondant sur ce motif

[1] On a souvent dit que le billet de banque est une monnaie de papier; mais les économistes qui l'ont dit n'ont pas expliqué la différence qui existe entre la monnaie et le titre de créance.

que ces billets prescriptibles ne sont pas de véritables billets de banque? La différence juridique qui résulte de l'analyse précédente suffirait-elle pour faire admettre les conséquences pratiques de cette compétition? Nous sommes loin de le croire.

Évidemment la Banque de France ne s'inquiéterait pas d'un titre de cette espèce s'il était isolé; mais si l'émission se faisait sur une grande échelle, elle jugerait avec raison que par ce moyen détourné son privilège pourrait être atteint. Certainement elle demanderait et obtiendrait le monopole en termes plus explicites et la défense expresse aux particuliers de faire des billets payables à vue et au porteur. Nous ne pensons pas que l'analyse que nous avons faite pour établir la différence entre le billet de banque et le billet payable à vue et au porteur pût tenir en échec le privilège de la Banque de France : qui veut la fin veut les moyens, et si le moyen était nécessaire, on expliquerait dans une loi spéciale que le privilège d'émettre des billets de banque emporte l'interdiction d'émettre des billets payables à vue et au porteur. Aussi avons-nous cherché à bien établir ce qu'est le billet de banque, non pour combattre la situation de ce grand établissement, mais pour déterminer ce qui explique l'intervention de l'État en matière de banque d'émission dans les pays où la liberté n'existe pas.

En effet, la concession du gouvernement n'est pas nécessaire pour autoriser l'émission d'un billet à vue et au porteur, si c'est un simple titre de créance soumis à la prescription après un certain temps à partir de sa date. C'est le droit commun pour tous; il existe, sans concession, et il faut, au contraire, une disposition restrictive formelle pour être privé de la faculté de l'émettre. Une concession expresse est, au contraire, indispensable pour l'émission d'un titre imprescriptible et ayant plus que la valeur relative d'une promesse de payer, ayant la valeur absolue d'un titre *ergà omnes*.

D'autres moyens ont été imaginés pour tourner le privilège de la Banque. Le plus ingénieux, indiqué par M. de Girardin, consistait à mettre en circulation les billets à trois jours de vue et rapportant, par jour, un centime d'intérêt, ou 3 fr. 60 par an. L'échéance était si courte qu'en réalité et pratiquement le

billet était payable à vue. Quant à l'intérêt, M. de Girardin avait pensé qu'on préférerait le billet à intérêt au billet de banque improductif. Un grand établissement financier essaya de mettre en pratique l'idée de M. de Girardin, mais la tentative ne réussit pas et l'entreprise fut abandonnée après un temps très court. Ce qui paraissait à M. de Girardin être une cause d'attraction rendait le titre incommode et incapable de faire l'office de monnaie. Celui qui aurait pris en paiement le titre à intérêt, aurait dû prendre à son compte les intérêts échus au jour du paiement, sauf à les recouvrer sur le créancier auquel il le passerait lui-même. Celui qui l'aurait reçu le 31 décembre aurait dû précompter 3 fr. 60 pour un billet de cent francs, et le lendemain, aller au guichet de la Banque pour régler son compte. En cela il est vrai que le billet à intérêt différait de la monnaie, mais c'est pour cela aussi qu'il ne pouvait pas en remplir le rôle. Le billet de banque est une valeur fixe; comme la pièce de monnaie, il est stérile; il n'augmente pas et ne vaut que sa valeur nominale. Un titre qui varie pourrait servir entre gens d'affaires, mais il serait incommode comme instrument d'échange entre toutes parties, les unes étant incapables de faire les calculs, les autres étant trop éloignées pour faire régler leur compte à l'établissement d'où partent les titres.

Ce qui fait que chez nous particulièrement, le billet de banque a le caractère de monnaie, c'est qu'il a le cours légal, c'est-à-dire la force libératoire. Si un créancier refusait de le recevoir, le débiteur pourrait lui faire des offres réelles en billets de banque, et, les offres étant valables, serait libéré comme s'il eût offert et consigné la somme due en espèces métalliques. C'est ce qu'on exprime en disant que le billet n'a plus cours forcé, mais qu'il a cours légal. Les mots *cours forcé* sont réservés pour l'obligation de recevoir en paiement les billets non convertibles en espèces à vue. Les mots *cours légal* expriment l'obligation de recevoir les billets remboursables. La loi qui a supprimé le cours forcé a maintenu le cours légal. Le billet ayant circulé sans dépréciation quand il n'était pas payable à vue, on a pensé qu'on pouvait lui conserver le cours obligatoire en reprenant les paiements en espèces.. Cette me-

sure adoptée *utilitatis causa* prouve combien il est difficile de faire respecter les principes. Il résulte en effet de cette pratique que le billet de banque chez nous a toujours cours obligatoire. Qu'il soit ou non convertible en espèces, le créancier est toujours forcé de le recevoir. Comment concilier ces dispositions avec ce principe que le billet vaut ce que vaut la confiance inspirée par la Banque? La confiance n'est-elle donc pas individuelle et personnelle? Celui qui refuse un billet de banque remboursable à vue serait cependant fondé, sans paraître déraisonnable, à dire au débiteur quand il l'oblige à recevoir ce paiement : « Puisqu'il est si facile avec ce billet de se procurer des espèces, cette facilité doit exister pour vous autant que pour moi. Il suffit, j'en conviens, d'aller au guichet de la succursale la plus voisine; mais que n'y passez-vous vous-même? je ne pourrai pas de quelque temps faire ce voyage, et, en attendant, j'aurai pour mes affaires besoin de monnaie métallique. Les billets ne peuvent pas me rendre le même office, et puisque vous pouvez aussi aisément que moi faire la course, allez d'abord convertir ce papier en espèces. S'il y avait défiance de ma part, vous ne pourriez pas me contester le droit de me tromper, chacun étant le maître d'accorder ou de refuser sa confiance; mais sans aller jusque-là, je me borne à dire que j'aurais besoin, pour mes affaires, de me procurer du numéraire et puisque vous êtes mon débiteur, c'est à tort que la loi vous dispense de me délivrer des espèces que vous pourriez si facilement vous procurer en présentant vos billets au remboursement. »

J'étais membre de la commission des finances qui prépara le projet de loi sur la reprise des paiements en espèces[1], et j'y formulai en ces termes mon objection contre le cours légal. « Autant vaudrait faire un article de loi ainsi conçu : Le billet de banque aura toujours cours obligatoire; ce cours obligatoire s'appellera *cours forcé* quand le billet ne sera pas payable en espèces, et *cours légal* quand il sera remboursable à vue. »

[1] Loi du 3 août 1875, art. 28, qui abroge seulement l'art. 2 de la loi du 12 août 1870.

M. Wolowski qui fut le rapporteur du projet donna, sans le prouver, l'assurance que les principes n'étaient nullement atteints par le maintien du cours légal; la commission le crut sur parole et ne s'arrêta pas à mon objection. Le cours forcé avait fait connaître le billet et l'avait introduit partout, dans les plus petits marchés. On voulut conserver à ce titre ce caractère obligatoire qui en avait fait la monnaie la plus commode. On le fit *utilitatis causa;* mais il est impossible de ne pas voir que par des raisons pratiques on s'écarta des principes les plus hautement affirmés par les économistes.

V.

LE CRÉDIT AGRICOLE.

Dans les départements du Centre et du Midi, c'est-à-dire dans les trois quarts environ de la France, les cultivateurs n'emploient qu'un outillage rudimentaire. La vapeur est presque toujours absente de ces exploitations, et les animaux eux-mêmes, ces machines vivantes, n'y sont entretenus qu'en trop petit nombre. L'amendement du sol est rarement entrepris soit par le propriétaire, soit par le fermier : déplorable négligence dont les suites sont difficiles à calculer. Ce que nous savons, c'est qu'au centre de la France s'étendent des millions d'hectares presque improductifs aujourd'hui, et qui deviendraient des terres de première qualité, si elles étaient drainées. Au midi, les récoltes pourraient être doublées sur les terres argilosiliceuses, si tous les vingt ans le sol était couvert de marne ou de chaux. Quant à la fumure annuelle, les cultivateurs de ces départements ne saisissent pas toujours l'occasion de suppléer par des achats d'engrais à l'insuffisance de ceux que produit la ferme. Souvent ils n'ont pas le fonds de roulement qui est indispensable à toute exploitation bien organisée. Que de fois n'arrive-t-il pas que des animaux utiles à la prospérité de la ferme sont vendus pour procurer un peu d'argent à leur maître! Au moins voit-on fréquemment les cultivateurs retarder jusqu'à la vente de la récolte l'achat des animaux dont ils ont besoin. Dans l'intervalle, un temps précieux a été perdu, le moment opportun pour faire certains travaux est passé.

D'où vient que dans notre pays la première des industries

manque de capitaux? Un grand nombre de déposants ont soutenu devant les commissaires de l'enquête agricole que ce mal tenait à l'absence de crédit. L'argent, ont-ils dit, se détourne du sol pour courir au commerce et à la spéculation, et il ne faut pas s'en étonner, puisque tout a été fait, selon eux, pour organiser et développer le crédit commercial, et rien pour faciliter les emprunts de l'agriculture. La responsabilité du gouvernement n'a pas été épargnée; on lui a reproché d'avoir montré une funeste complaisance en laissant coter à la Bourse des valeurs étrangères qui ne méritaient pas cette faveur, et même d'avoir, au grand détriment de nos campagnes, excité nos capitaux à prendre la direction des pays étrangers. Une ville de 50,000 habitants, dont l'exemple a été cité dans l'enquête agricole, a fourni jusqu'à douze millions de francs aux chemins de fer espagnols. Que de bien cette somme aurait fait à l'agriculture si, au lieu de passer les Pyrénées, elle avait été employée à féconder notre sol! On s'est plaint également de l'élévation du taux de l'intérêt. Or, pour l'agriculture, la cherté du crédit équivaut à l'absence du crédit, c'est la ruine prochaine. Les sociétés du *Crédit foncier* et du *Crédit agricole* ont, à leur tour, été prises à partie. On a reproché au Crédit foncier de n'avoir fait d'affaires qu'avec les constructeurs de maisons dans les grandes villes, et d'avoir, autant que possible, évité de traiter avec les propriétaires d'immeubles ruraux, — au Crédit agricole de n'avoir créé qu'un nombre insuffisant de succursales, ce qui démontrait l'intention de se tenir loin des emprunteurs pour lesquels ces établissements paraissaient être créés. Enfin, des attaques ont été dirigées contre notre législation, qui réellement semble avoir été faite pour empêcher tout crédit agricole. La saisie immobilière est tellement hérissée de formalités que le prêteur s'arrête devant la difficulté de vendre le gage. En effet, le prêt hypothécaire est loin d'être sûr; un débiteur difficile peut, en élevant incident sur incident, reculer l'échéance bien au delà du terme convenu et faire perdre au créancier son temps ou son argent, l'un et l'autre quelquefois. Ce n'est pas tout. L'agriculteur, ajoute-t-on, a des valeurs considérables, des récoltes sur pied, des animaux, des instruments. S'il pouvait les

engager, le crédit lui ouvrirait sa porte, tandis qu'il la tient fermée parce qu'un article du Code exige la mise en possession du prêteur pour que le nantissement produise des effets à l'égard des créanciers.

A ces causes du mal, les intéressés proposent divers remèdes. Les uns demandent que la Bourse soit désormais fermée à ces valeurs trompeuses dont l'intérêt élevé séduit les petits capitalistes, ordinairement peu éclairés, et les détournent des prêts agricoles. D'autres veulent qu'on ramène par voie d'autorité le Crédit foncier et le Crédit agricole à l'objet qui les a fait instituer ou, mieux encore, qu'on crée une banque spécialement affectée à l'agriculture, douée de la faculté d'émettre des billets au porteur et capable de fournir de l'argent à bon marché. Enfin un troisième groupe demande que les formes de l'expropriation forcée soient simplifiées, que le gage soit constitué sans enlever la possession à l'emprunteur, et que les récoltes sur pied puissent être données en nantissement. Ces doléances, que l'on a nommées les *Cahiers de l'agriculture en 1867,* correspondent-elles à un mal réel ou ne sont-elles que la plainte d'un mal imaginaire? C'est ce que nous allons examiner en réduisant les griefs énoncés et les remèdes proposés à leur juste valeur.

I.

Avant d'aller plus loin, voyons comment l'agriculture, au point de vue du crédit, est traitée dans les autres pays. Depuis un temps immémorial, il existe en Espagne des greniers qu'on appelle *positos,* et qui peuvent être considérés comme un essai rudimentaire de crédit agricole. On ne sait rien de certain sur l'origine de ces *positos,* si ce n'est qu'ils existaient avant Philippe II, et qu'ils furent créés tantôt par des conventions entre les habitants des communes et tantôt au moyen de fondations pieuses. Les *positos* ont un double objet : « 1° de fournir aux laboureurs la semence de la récolte à venir; 2° de leur procurer

des aliments pour les derniers mois qui précèdent la moisson. Pour le premier de ces objets, le maire, quand arrive l'époque des emblavures, fait appel aux journaliers et laboureurs pauvres, les invitant à faire connaître leurs besoins, les terres qu'ils ensemencent, la quantité de grains qu'ils possèdent, ce qui leur manque, leur position. Sur leur demande et après enquête, le conseil municipal fixe la manière dont sera faite la répartition. C'est aussi le conseil municipal qui fixe la répartition des secours alimentaires pour les mois qui précèdent la moisson. S'il reste du grain après la première répartition, le *posito* peut faire du pain pour son compte ou le confier au plus offrant des boulangers. Lorsque le prix du blé est élevé, le *posito* doit porter ses réserves sur le marché, afin de produire la baisse. — La restitution des avances a spécialement attiré l'attention du législateur. Les grains ne sortent du *posito* que moyennant une obligation de l'emprunteur garantie par une hypothèque ou un cautionnement. Au moment de la récolte, époque où expirent les délais pour les prêts de l'année précédente, les débiteurs doivent restituer ce qu'ils ont emprunté avec l'intérêt à 3 pour 100, s'ils ont reçu de l'argent, ou, si c'est du blé, à raison de 1/24 par fanègue (*un medio celemin por fanega*).

La création des *positos* est due au besoin de combattre la disette. Aussi, à mesure que la culture fera des progrès et que les vérités économiques exerceront une plus grande influence sur la marche de l'administration, l'utilité des *positos* ne peut qu'aller en diminuant. Ils se transformeront probablement en magasins généraux, et il faut convenir qu'en Espagne, si les municipalités savent modifier cette institution, le crédit agricole se trouvera promptement dans de bonnes conditions.

L'agriculture peut-elle tirer quelque profit de cette nouveauté qui a tant fait de bruit en Allemagne sous les noms d'*Associations d'avances* (*Vorschuss-Verein*), *Banques du peuple* (*Volks-Banken*), *Banques d'avances* (*Vorschuss-Banken*), et en France sous les noms de *Sociétés de crédit mutuel*, ou encore de *Sociétés coopératives pour le crédit?* On s'est fait chez nous de grandes illusions sur les résultats de l'heureuse idée à laquelle est attaché le nom de M. Schultze-Delitsch. Les uns y ont vu la

panacée qui doit guérir tous les maux, et d'autres, cédant à une prévention sans examen, ont refusé de reconnaître ce qu'elle avait de sérieux et d'utile. Essayons de voir quelle est au juste la portée de cette espèce d'association.

Les sociétés de crédit mutuel sont instituées pour réunir de petites épargnes provenant de cotisations mensuelles ou hebdomadaires, en former un capital et prêter aux associés les sommes dont ils pourraient avoir besoin pour acheter des habits, pour se procurer des outils, ou enfin pour parer à toute dépense relativement considérable. C'est donc une combinaison naturellement destinée à ceux qui commencent leur fortune par le travail et l'économie. Les sociétés coopératives pour le crédit ne peuvent pas dépasser la mesure des petites avances, puisqu'elles opèrent avec un capital qui ne pourrait ni servir ni garantir des prêts importants. Elles occupent un degré un peu au-dessus des sociétés de secours mutuels. Celles-ci ne sont que des associations d'assurance contre les maladies, tandis que celles-là fournissent aux associés le moyen de déployer leur activité pendant qu'ils sont en santé. Évidemment les petits cultivateurs qui sauraient s'associer pour former un fonds social pour prêter à ceux qui auraient besoin d'acheter des semences ou des outils trouveraient dans cette association les moyens de se procurer un crédit proportionné à l'étendue de leurs affaires; mais on ne saurait trop répéter, afin de détruire les plus funestes illusions, que les sociétés coopératives, sauf de rares exceptions, ne peuvent pas dépasser la mesure des affaires de faible importance. Bien que ces sociétés soient fort nombreuses en Prusse, elles n'y ont pas fait avancer le problème du crédit agricole, s'il faut en juger par l'état de l'agriculture dans les provinces du Rhin comparée à celle des provinces de l'Est. Dans les premières, l'agriculture est progressive, et les cultivateurs n'éprouvent aucune difficulté pour trouver l'argent dont ils ont besoin, tandis que dans les secondes l'argent est si difficile à trouver qu'on ne l'obtient pas toujours, même en offrant caution ou garantie hypothécaire. Le développement des sociétés coopératives n'a pas, jusqu'à présent du moins, modifié cette position relative des deux parties de la Prusse, d'où il est per-

mis de conclure que ces institutions de crédit n'ont pas servi à procurer des capitaux à la campagne.

Dans le Royaume-Uni, il existe une distinction à peu près semblable à celle que l'on remarque en Prusse. Les fermiers et propriétaires de l'Angleterre proprement dite ont par eux-mêmes des capitaux suffisants pour leur culture, et la plupart n'ont pas besoin, pour se les procurer, de recourir au crédit. Quand par exception ils empruntent, ils trouvent des banquiers qui leur prêtent au taux relativement modéré de 5 pour 100. Il en est de même dans la partie riche de l'Écosse; mais en Irlande le crédit est fort resserré, et c'est en vain que la plupart des fermiers chercheraient à emprunter. Ceux qui peuvent fournir des garanties suffisantes trouvent de l'argent à 4 ou 6 pour 100, c'est-à-dire au taux ordinaire de la Banque d'Irlande.

Bien que l'agriculture soit fort avancée en Belgique, les fermiers n'ont pas toujours le capital dont ils auraient besoin, et il n'est pas rare qu'ils en empruntent une partie. Des institutions spéciales de crédit n'ont pas été fondées dans ce pays, mais les cultivateurs trouvent à emprunter dans les établissements de crédit général aux mêmes conditions que les commerçants, c'est-à-dire en moyenne au taux de 4 à 6 pour 10.

En Hollande, il n'arrive guère que les entrepreneurs de culture aient besoin de recourir au crédit, car presque tous ont le capital nécessaire pour organiser leur exploitation. Ceux qui sont dans l'exception trouvent de l'argent soit à 4 pour 100 à la Banque des hypothèques d'Amsterdam, soit chez leur notaire à 5 pour 100. Le capital disponible est tellement abondant dans ce pays, qu'on ne peut le placer qu'à un taux très bas. Les capitalistes aiment mieux le faire valoir eux-mêmes que de se contenter d'une trop maigre rente. Ils se portent sur toutes les industries et en particulier sur l'agriculture. Ainsi l'abondance a fait baisser le taux de l'intérêt, et le bon marché de l'argent a augmenté cette abondance en développant les habitudes laborieuses et la fécondité industrielle. La prospérité générale fait que dans ce pays le problème du crédit agricole n'existe pas. Par voie d'opposition, l'exemple de la Suède démontre que la vraie solution est celle qui résulte des progrès de la richesse

dans toutes les directions. Les institutions spéciales de crédit agricole ne manquent pas en Suède. Associations de crédit foncier, banques provinciales, banque hypothécaire générale, tous ces établissements sont à l'adresse de l'agriculteur. Eh bien! ils font payer l'argent 7, 8 et 9 pour 100, taux inconciliables non-seulement avec la rente foncière, mais encore avec les profits de la culture suédoise. Le capital est aussi insuffisant en Norvége, bien que l'état ait fondé en 1851 une banque hypothécaire avec mission de prêter aux cultivateurs. Elle prête à 5 ou 5 1/2 pour 100, à peu près au taux des prêts que les capitalistes du pays consentent à faire aux emprunteurs solvables.

Les capitaux sont rares en Hongrie, en Portugal, en Espagne, dans les États romains, en Italie, en Turquie, et le loyer de l'argent est fort cher dans tous ces pays. En Hongrie, les agriculteurs ne trouvent que difficilement à emprunter. La Banque hongroise, qui a été fondée dans ces derniers temps pour venir en aide à l'agriculture, prête, il est vrai, à 5 1/2 pour 100; mais, comme elle ne livre aux emprunteurs que des lettres de gage, et que ces titres se négocient à perte, l'argent coûte en définitive plus de 10 pour 100, amortissement compris, ou sans amortissement environ 9 pour 100. En Portugal et en Espagne, les propriétaires ne trouvent à emprunter que sur hypothèque et à un taux qui s'élève de 5 à 12 pour 100. Quant aux fermiers ou colons, il est rare que le crédit s'ouvre pour eux, et leur seule ressource consiste à chercher un propriétaire complaisant ou à frapper à la porte d'un monastère riche. L'Italie n'est pas plus avancée, et là encore les agriculteurs n'empruntent que sur hypothèque. On a fait beaucoup de projets, mais aucun n'a été réalisé, et le prêt hypothécaire est le seul qui soit pratiqué. A Sienne, il existe depuis le XVIIe siècle une banque qui avance, avec affectation hypothécaire seulement, des capitaux à 6 pour 100. Cet établissement (*Monte dei paschi*), fondé en 1624, a récemment été autorisé par le gouvernement à fonctionner comme établissement de crédit foncier. Dans les États romains, la propriété est, pour la plus grande partie, aux mains de familles princières qui, si elles le voulaient, auraient des res-

sources suffisantes pour bien exploiter leurs terres. Seulement en général ces grands propriétaires ne consacrent rien aux améliorations, et, contents de leurs revenus, ne pensent pas à les augmenter en faisant dans le présent des sacrifices au profit de l'avenir. La Banque romaine prête au cultivateur à 8 pour 100. Le crédit est encore plus contracté dans l'empire ottoman. Les cultivateurs, pour se procurer des fonds, sont obligés de vendre leurs récoltes par anticipation, s'ils ne veulent pas se faire rançonner par les usuriers. L'intérêt s'élève au taux de 18 à 24 pour 100 sur billet et de 12 à 15 pour 100 sur hypothèque. L'Égypte ne paraît pas, sous ce rapport, être plus heureuse que la Turquie, et le crédit y est tellement resserré que des cultivateurs ont engagé des bijoux pour se procurer des fonds. Nous n'entendons pas faire allusion à un fait isolé, car ces contrats se sont produits en assez grand nombre pour que les agents consulaires, interrogés sur l'état de l'agriculture à l'étranger, aient jugé utile de signaler les emprunts sur bijoux des cultivateurs égyptiens. Avec cette garantie, ils ont trouvé de l'argent à 4 ou 5 pour 100.

Ce n'est cependant ni en Turquie ni en Égypte que la difficulté d'emprunter est arrivée à la dernière limite. Aux États-Unis, dans le Sud, le taux de 18 à 24 pour 100 a été dépassé après la guerre, lorsque les planteurs ont voulu réorganiser le travail[1]. Ils n'ont trouvé et ne trouvent encore aujourd'hui de l'argent qu'à 2, 3 même 4 pour 100 par mois, c'est-à-dire à 24, 36 et même 48 pour 100 par an. Dans les États de l'Ouest aussi, les fermiers paient l'argent fort cher, jusqu'à 15 pour 100 sur hypothèque. Toutefois, si l'empire ottoman et les États-Unis d'Amérique souffrent du même mal, la situation des deux pays tient à des causes bien différentes. Tandis que la Turquie se débat dans une langueur peut-être incurable, l'Amérique du Nord est occupée à panser les blessures de la guerre civile. C'est la convalescence d'une nation robuste qu'une violente secousse a ébranlée, mais dont les forces renaissent à vue d'œil. L'argent est cher aux États-Unis parce

[1] Cet article a été écrit en 1870.

que toutes les industries se le disputent, et qu'il ne peut pas répondre aux nombreuses demandes que lui adresse l'esprit d'entreprise. Quoique la richesse acquise y soit très abondante, elle reste cependant au-dessous de l'activité de ce peuple. Dans les pays en décadence au contraire, le capital se loue cher à cause de sa rareté absolue, et bien que l'activité industrielle n'y soit que fort peu développée. L'intérêt y est d'autant plus élevé que la demande vient surtout de prodigues qui s'endettent. Or les débiteurs de cette espèce paient d'autant plus cher qu'ils n'inspirent pas confiance, et que d'ailleurs ils ne prennent même pas la peine de discuter les conditions de leurs engagements.

II.

Si nous étions en présence d'un besoin universellement ressenti on ne s'expliquerait pas comment les institutions ne se seraient pas formées pour le satisfaire. Quel autre exemple pourrait-on citer d'une discordance aussi complète entre les faits et le désir général? Pourquoi surtout cette antinomie entre les aspirations et la réalité se serait-elle produite en France, précisément dans un pays où l'agriculture occupe le premier rang parmi les industries? Or non-seulement il ne s'est pas formé d'établissements spéciaux prêtant aux agriculteurs, mais le patronage du gouvernement n'a même pas eu en cette matière le succès qu'il obtient d'ordinaire pour les œuvres qu'il recommande. C'est ce que prouvent les comptes rendus du Crédit foncier et du Crédit agricole. Dans l'espace de quatorze années (de 1852 à 1866), le Crédit foncier a prêté 208,137,864 fr. garantis hypothécairement sur des immeubles situés dans les départements; mais sur cette somme les fonds de terre ne garantissent que 141,242,530 fr.; le reste a été prêté dans les grandes villes aux entrepreneurs de bâtiments. Il s'en faut que les prêts sur fonds de terre aient en totalité servi à favoriser les

améliorations agricoles. En général, ils ont été consentis en faveur de propriétaires obérés, pour rembourser des créanciers devenus trop pressants. En changeant de créanciers, les débiteurs ont voulu se procurer du répit, grâce à l'inexigibilité du capital. Quant à la compagnie du Crédit agricole, elle n'a que rarement traité avec les fermiers, tant à Paris que dans les succursales de province. Elle a opéré comme une banque ordinaire, et c'est surtout dans les villes où manquaient les établissements de crédit commercial qu'elle a établi des succursales et choisi des correspondants.

Est-ce par mauvais vouloir que le Crédit foncier et le Crédit agricole se sont détournés de l'agriculture? Ces compagnies ont-elles agi avec le parti-pris de ne pas remplir leur programme? Nous ne le croyons pas pour deux raisons : d'abord, lorsqu'un établissement financier trouve à réaliser des bénéfices, il regarde si l'affaire est productive et non si elle est commerciale ou civile. D'autre part le gouvernement, qui s'était réservé des moyens d'action sur ces sociétés, n'aurait pas permis qu'elles s'éloignassent de la pensée économique, politique même, qui avait présidé à la fondation de ces établissements. Ce qui prouve que ceux-ci n'ont pas manqué à l'agriculture, c'est que ni les propriétaires, ni les fermiers n'ont profité, sauf quelques exceptions, des sommes mises à leur disposition pour le drainage. Suivant l'exemple que l'Angleterre avait donné en 1845 en offrant de prêter jusqu'à 100 millions aux propriétaires ou fermiers qui voudraient drainer, le gouvernement français a obtenu du Corps législatif pareille somme pour le même objet. Eh bien! tandis que le crédit fut entièrement absorbé en Angleterre, surtout en Écosse, chez nous la plus grande partie des 100 millions n'a pas pu être employée conformément à la destination légale. C'est donc l'agriculture qui manque au crédit, et non le crédit à l'agriculture, et les réclamants se sont trompés sur la cause des souffrances de la campagne. Au reste, des erreurs de toute sorte ont été commises par les déposants de l'enquête agricole.

Les notions sont tellement confuses sur cette matière, que plusieurs déposants ont signalé comme un danger sérieux les

facilités qui rendraient le crédit accessible aux agriculteurs. Loin de trouver que le crédit agricole n'est pas assez large, ceux-là voudraient qu'on le restreignît. Ils confondaient évidemment le crédit et l'emploi des sommes prêtées. La facilité d'emprunter produirait en effet les plus fâcheuses conséquences, si les sommes étaient appliquées improductivement soit à des dépenses de luxe, soit à l'achat de terres dont le produit n'égalerait pas l'intérêt à payer. Le crédit n'est utile qu'à la condition d'être employé à propos, et il est au nombre des bonnes choses dont on peut abuser. Certes, il n'y a pas lieu d'attendre des résultats extraordinaires du crédit agricole; il faut se garder cependant d'imputer au crédit lui-même les fautes de ceux qui en font un mauvais usage. D'autres ont soutenu que l'emprunteur agricole, ne retirant de la terre que 2 1/2 à 3 pour 100, ne pouvait pas, comme l'industriel et le commerçant, payer 5 et 6 pour 100, d'où ils tiraient cette conclusion qu'il faut organiser des institutions spéciales pour procurer à l'agriculture un intérêt supportable. Nous ferons remarquer d'abord que la destination des sommes empruntées importe peu au créancier. Le prêteur ne connaît d'autre règle que son avantage, et si les garanties offertes par deux emprunteurs sont égales, il choisira celui qui donne l'intérêt le plus élevé sans rechercher quelle est sa profession. La sûreté du capital et le taux de l'intérêt, telles sont les deux considérations qui déterminent le capitaliste, et tant qu'on n'entrera pas dans la voie des emprunts forcés, il se portera vers les conditions les plus favorables sans se préoccuper de l'intérêt général de l'agriculture. C'est que le mouvement des capitaux obéit à la loi de l'intérêt privé, comme les corps suivent l'action de la pesanteur. Demander un intérêt spécial pour les prêts agricoles, c'est courir après une chimère. Au reste, les déposants qui ont émis ce vœu nous paraissent avoir confondu le crédit agricole avec le crédit hypothécaire.

Il est vrai que la rente foncière ne dépasse pas en moyenne 3 pour 100, et que souvent elle descend jusqu'à 2 et même 1 pour 100. Aussi le propriétaire qui a recours au crédit hypothécaire arrive-t-il infailliblement à la ruine, s'il laisse agir

longtemps sur sa fortune l'action dévorante des intérêts. Il suffit qu'une propriété immobilière soit grevée de créances à 5 pour 100 jusqu'à concurrence de la moitié de sa valeur pour que la totalité du revenu soit absorbée par le service des intérêts, ce qui oblige le débiteur, lorsqu'il n'a pas d'autres ressources pour vivre, ou à capitaliser les arrérages ou à faire de nouveaux emprunts jusqu'à épuisement de son crédit. Emprunter une petite somme dont l'intérêt sera facilement payé avec une portion du revenu de l'immeuble hypothéqué ou avec les produits d'une carrière lucrative, c'est une combinaison qui peut être excellente, s'il s'agit de prévenir le démembrement d'une terre. Ce serait aussi une bonne affaire dans le cas où les sommes empruntées devraient servir à quelque entreprise productive, telle que l'achat d'une maison de rapport, la fondation d'un commerce ou l'amendement d'un bien. Si le crédit hypothécaire a plus que tout autre la spécialité de ruiner un débiteur, c'est qu'ordinairement il est la ressource des débiteurs qui s'adonnent aux dépenses improductives. La position du fermier est bien différente. Pourvu que son entreprise soit conçue et conduite avec intelligence, il peut retirer de 9 à 10 pour 100 de son capital d'exploitation. Supposons que, sur une ferme de 200 hectares valant 400,000 francs, il soit établi avec un outillage de 150,000 francs en bestiaux et machines, la rente payée au propriétaire, à raison de 3 pour 100, sera de 12,000 francs. Cette somme et les frais de culture payés, il restera au fermier, pour le profit de son industrie, 13,500 francs à 9 pour 100 et 15,000 francs à 10 pour 100. Ainsi, dans une ferme bien tenue, la part du cultivateur peut être supérieure à celle du propriétaire. Évidemment, si, au moment de commencer son entreprise, le fermier n'avait pas les ressources nécessaires pour donner à sa culture toute l'extension dont elle est susceptible, il pourrait utilement recourir au crédit, car, en empruntant à 5 et 6 pour 100 pour une opération qui lui rapportera de 9 à 10, il ne courra pas le risque d'être dévoré par l'écart entre l'intérêt et le produit de son industrie. Peut-être une année le profit sera-t-il au-dessous de l'intérêt, mais il se relèvera les années suivantes, et, sur

une période de dix ou de quinze annnées, le fermier pourra légitimement espérer une moyenne de 9 à 10 pour 100. C'est le résultat que nous avons souvent constaté sur les livres de plusieurs exploitations dans les départements de grande culture. Le crédit hypothécaire est donc ruineux pour le propriétaire qui veut payer les annuités avec la rente foncière, mais le crédit agricole peut au contraire être profitable au fermier qui emprunte pour monter ou compléter son outillage.

Cette distinction est applicable au propriétaire qui fait valoir. Quoiqu'ils profitent à la même personne, la rente foncière et le bénéfice agricole doivent être séparés par le cultivateur qui tient à se rendre compte de ses affaires. Le propriétaire qui cultive son bien a pour emprunter des facilités particulières, car il peut user du crédit hypothécaire pour étendre sa culture, tandis que le fermier est réduit au crédit personnel. Aussi avons-nous vu que dans l'enquête plusieurs déposants ont demandé que le matériel agricole pût être engagé sans déplacement, ce qui serait la généralisation d'une disposition faite spécialement en 1851 dans la loi sur les banques coloniales. Les mêmes personnes ont conclu à l'extension, en faveur des fournisseurs d'engrais, du privilège que la loi accorde au créancier qui a prêté les semences. Cette innovation, selon leur opinion, fournirait à l'agriculteur une sûreté réelle au moyen de laquelle il pourrait obtenir l'avance la plus utile à sa récolte.

Est-il bien certain que ces réformes auraient l'effet qu'on en attend? Les sûretés qui sont proposées ne nous paraissent pas, tant s'en faut, être propres à séduire les détenteurs de fonds. Le prêteur n'attachera qu'une petite importance à l'engagement des bestiaux et des machines, parce qu'il est facile de les détourner. Ne serait-il pas obligé de surveiller constamment son gage avec la crainte qu'on ne l'enlève? Sans doute, au milieu d'une panique, après avoir imprudemment consenti à prêter, il acceptera ce nantissement, quelque incommode et peu rassurant qu'il soit; mais ce n'est pas l'espoir d'obtenir cette garantie imparfaite qui pourra le décider à livrer son argent. Admettons que le détournement du matériel engagé, même s'il est fait par le propriétaire, soit puni de peines sévères; ces peines ne

suffiront pas pour rassurer le créancier, car alors la valeur du gage dépendrait uniquement de la moralité du débiteur, ce qui transformerait la sûreté réelle en garantie toute personnelle.

L'engagement des récoltes sur pied aurait des inconvénients analogues à ceux de l'engagement sur place des animaux et des machines. Les moissons peuvent être coupées et enlevées en une nuit; le gage peut donc disparaître subitement. Que fera le créancier, si le débiteur, pour se justifier, dit qu'elles ont été volées, et qu'il est comme lui victime d'un malfaiteur? La complicité sera peut-être démontrée; mais il faudra, pour arriver à ce résultat, supporter les ennuis d'une instruction criminelle. On poursuivra le débiteur, dit-on; mais que sa défense est facile! Dans la plupart des cas, personne ne l'aura vu.

Nous ne croyons pas plus à l'efficacité de l'extension, dans l'intérêt du fournisseur d'engrais, du privilège qui garantit les semences ou frais de récolte de l'année. Nous convenons qu'il est juste que le prix de la récolte serve à payer de préférence ceux qui l'ont fait venir[1] par leur travail ou leurs fournitures; mais cette sûreté décide-t-elle le créancier à faire des avances? Nullement. Si le fournisseur pouvait penser qu'à l'échéance il sera obligé de vendre le gage, de suivre une procédure pour faire établir son rang et le disputer aux autres créanciers, cette perspective le ferait reculer, et il ne livrerait pas son fumier. En général d'ailleurs ce n'est pas la chose engagée qui détermine le créancier à faire crédit. Elle n'est qu'un complément de garantie, il est rare qu'au moment où se fait la convention, le débiteur ne soit pas digne par lui-même de la confiance qu'on lui accorde. S'il ne la méritait pas, personne ne voudrait s'exposer aux désagréments qu'entraînent les retards dans le service des intérêts et les poursuites en paiement du capital.

Nous attendrions de meilleurs effets d'une réforme qui simplifierait la procédure de la saisie immobilière. Il n'y aurait qu'à généraliser les dispositions du décret du 28 février 1852, qui, sous ce rapport, ont fait au Crédit foncier une situation

[1] L'effet de l'engrais n'est pas toujours sûr et quelquefois c'est une dépense sans résultat. Accordera-t-on un privilège au fournisseur d'engrais sur la récolte que sa fourniture n'aurait pas augmenté?

exceptionnelle. Si cette simplification a été trouvée bonne dans certains cas, il n'existe vraiment aucune raison pour ne pas en faire la loi commune. Cependant, et bien que cette réforme mérite d'être approuvée, nous doutons qu'elle imprimât une vigoureuse impulsion au crédit agricole. Ce qui nous fait douter, c'est que le Crédit foncier n'a pas tiré de cette législation privilégiée un moyen d'étendre ses opérations avec la clientèle rurale.

Pour se rendre compte des causes qui éloignent les capitaux de l'agriculture, il faut rechercher ce qui les pousse dans une autre direction. L'industrie et le commerce ne se contentent pas de la sûreté du capital; ils exigent rigoureusement l'exactitude des paiements à l'échéance, et cette échéance n'est pas longue. Le capital n'est pas engagé pour longtemps, car tous les trois mois le créancier en recouvre la libre disposition. Aussi le commerçant qui ne paie pas est-il mis en faillite, alors même qu'il aurait de quoi payer dix fois le montant de ses billets. Tant de rigueur était nécessaire, parce que l'interruption des paiements sur un point peut causer les plus déplorables perturbations. Ainsi ce qui attire les capitaux vers l'industrie et le commerce, c'est l'exactitude des paiements, c'est la facilité du service des intérêts, c'est la rapidité avec laquelle le capital peut être réalisé. Prises à l'inverse, les mêmes causes éloignent l'argent de l'agriculture. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à observer la position de la culture industrielle telle qu'on la pratique dans les départements voisins de Paris et particulièrement dans le Nord. Le fermier qui joint à ses opérations ordinaires une distillerie, une sucrerie, contracte les habitudes de l'industrie en matière de crédit, il paie exactement à l'échéance, ne fait pas attendre les intérêts, et souscrit des billets escomptables. Aussi trouve-t-il à emprunter avec la même facilité que le commerçant, et pour lui le crédit agricole n'est pas autre chose que le crédit général. Quel banquier ne voudrait le compter au nombre de ses clients, et qu'a-t-il besoin qu'on crée des banques agricoles? Tout ceci est confirmé par ce qui se passe dans le département de Seine-et-Marne. Une compagnie s'est fondée à

Melun sous le patronage du Crédit agricole; elle est arrivée à un mouvement d'affaires qui s'est élevé à 30 millions pour l'année 1867. Le rôle de cette compagnie est d'endosser les billets du cultivateur qui donne, suivant le degré de solvabilité qu'on lui connaît, sa signature, celle de sa femme ou celle d'un tiers, même quelquefois des garanties hypothécaires. Ces billets sont transmis au Crédit agricole, qui les passe à la Banque, dont le taux d'escompte est le régulateur du loyer de l'argent. C'est assez dire que les prêts de la société de Melun ne sont ni gratuits ni à bon marché. La compagnie ajoute en effet une commission de 2 pour 100 au taux de l'escompte de la Banque. Si l'escompte n'est qu'à 3 pour 100, le cultivateur de Seine-et-Marne emprunte à 5 pour 100; mais il paie 10 et 11 pour 100 lorsque la Banque élève son taux à 8 et 9, comme elle est autorisée à le faire depuis 1857. Même à ces conditions cependant la société rend des services à l'agriculture du pays, ce qui prouve que le crédit n'a aucune préférence pour la profession des emprunteurs, et que, toutes choses étant égales, elle prête à l'agriculture aussi bien qu'au commerce. Un changement d'habitudes sous le rapport de la régularité des paiements aurait certainement, pour le développement du crédit agricole, plus d'efficacité que l'extension des sûretés réelles aux emprunts des cultivateurs.

Il resterait encore entre l'agriculture et le commerce une différence qui ne pourrait pas être effacée, parce qu'elle tient à la nature des choses. On n'a pas assez remarqué que presque toujours les agriculteurs traitent au comptant. Les ventes, pour la plupart, se font dans les foires et marchés entre personnes qui ne se connaissent point, et le vendeur retourne chez lui emportant son argent. Entre commerçants au contraire, les opérations se font le plus souvent à terme, d'où la création d'un titre représentatif du prix d'achat. En attendant que l'échéance arrive, l'effet peut être cédé, endossé, escompté. L'acquéreur à terme souscrit un billet; c'est la première signature. La deuxième est fournie par le vendeur, qui endosse avant l'échéance, et le nouveau porteur y appose la troisième quand il passe l'effet à la Banque. Au contraire,

l'agriculteur qui emprunte n'offre que sa signature (il y ajoute quelquefois des avaliseurs ou cautions), parce que la manière dont il traite ses affaires ne donne pas ordinairement lieu à des endossements successifs. Les titres qu'il met en circulation n'ont pas, comme ceux du commerce et de l'industrie, de contre-valeur dans les opérations antérieurement réalisées. Dans l'industrie, l'affaire qui donne lieu à l'ouverture du crédit précède la création de l'effet, tandis que, dans la pratique agricole, elle ne vient qu'après l'acte d'emprunt. Aussi le prêteur à découvert ne tient-il compte que de la valeur des signatures, et dans le commerce le capitaliste prend en considération la qualité des affaires qui ont donné lieu à la création du billet à ordre ou de la lettre de change.

III.

Que faut-il penser de la proposition tant de fois renouvelée de créer, dans l'intérêt de l'agriculture, un grand établissement de crédit avec la faculté d'émettre des billets au porteur? Les promoteurs de ce projet soutiennent qu'une institution de cette espèce procurerait aux agriculteurs le crédit à bon marché, et cependant permettrait de donner aux actionnaires un intérêt élevé. Rien n'est plus simple, s'il faut en croire l'auteur du dernier projet qui a été publié sur cette matière. Les fondateurs n'ont qu'à souscrire un capital-actions de 10 millions, et cette somme sera immédiatement placée en rentes sur l'État, qui, à 4 1/2, rapporteront 450,000 francs à la société. La Banque émettra pour 10 millions de billets payables au porteur et, en supposant l'escompte à 4 pour 100, c'est-à-dire à un chiffre moyen, elle retirera de son papier un revenu de 400,000 francs, en tout 850,000 francs. Si elle donne 6 pour 100 à ses actionnaires, — soit en tout 600,000 francs, — il lui restera, pour les besoins de l'entreprise, fonds de réserve, frais d'administration, profits et pertes, un excédant de 250,000 francs. Ainsi, dit en

concluant l'auteur de ce projet, on résoudrait un problème dont au premier abord les termes paraissent impliquer contradiction: 1° payer l'argent cher aux actionnaires; 2° le donner à bon marché aux emprunteurs; 3° largement doter les frais d'administration, créer un fonds de réserve important et ouvrir un crédit suffisant pour l'article des profits et pertes.

Nous ferons remarquer d'abord que tous ces projets auraient à compter avec le privilège que la Banque de France peut invoquer jusqu'au terme éloigné de 1897, et qu'à moins de racheter pour un prix énorme la concession qui lui a été faite, la faculté d'émission ne pourrait, légalement du moins, être conférée à aucune autre compagnie. Il est vrai que, dans les départements où la Banque n'a pas encore de succursale, le gouvernement pourrait autoriser la fondation d'établissements rivaux; mais, si elle était sérieusement menacée, la Banque ne tarderait pas à remplir les conditions qui lui ont été imposées par la loi, et nous ajoutons que la loyauté commanderait, avant de lui susciter des concurrents, de la mettre préalablement en demeure d'avoir une succursale par département[1]. Supposons néanmoins que cette objection légale soit écartée, et recherchons ce que serait en pleine liberté une banque agricole.

L'idée de placer en rentes sur l'État les sommes provenant de la souscription des actions est loin d'être neuve. C'est celle qui fut pratiquée par le fondateur de la Banque d'Angleterre, William Patterson, et que presque toutes les banques ne manquent pas de suivre aujourd'hui, parce qu'elles y trouvent un moyen de se procurer deux fois l'intérêt du capital social. Cette pratique a ses avantages, mais elle a aussi ses périls. Dans les moments de crise, la vente des rentes sur l'État peut devenir nécessaire pour faire face aux demandes de remboursement des billets, et il faut alors vendre à vil prix, c'est-à-dire perdre sur le capital ce qu'on avait gagné par l'élévation des dividendes. En tout cas, il n'y a rien là qui soit spécial au crédit agricole, puisque c'est un procédé qu'ont employé les banques du commerce et de l'industrie, et nous n'y trouvons pas de motif suffi-

[1] La condition est aujourd'hui remplie.

sant pour donner au crédit agricole une organisation séparée. L'émission de billets payables à vue et au porteur implique un encaisse suffisant pour faire face aux demandes de remboursement, car, à défaut de convertibilité en numéraire, la dépréciation serait immédiate. Le capital social étant placé en rentes sur l'État, l'encaisse ne pourrait être fourni que par les tiers prêteurs ou déposants. Écartons les déposants, dont le concours est de peu de consistance, puisqu'à tout instant ils peuvent s'envoler, emportant leurs capitaux, restituables à la première réquisition. Quant aux prêteurs, ils ne livreront pas leur argent, si la banque agricole leur offre un intérêt moindre que les autres établissements de crédit, qui nous conduit, par une autre voie à notre conclusion, que le crédit est un, et que la spécialité du crédit agricole est contraire à la nature des choses.

Les promoteurs des banques agricoles sont tous persuadés que l'émission de billets aurait pour conséquence de faire baisser le taux de l'intérêt, parce qu'elle augmenterait la somme des capitaux. Il y a au fond de cette croyance une erreur ou du moins une exagération qu'il importe de signaler. Les billets n'augmentent pas les capitaux, mais seulement facilitent la circulation de ceux qui existent. Le papier correspond à une valeur réelle, et c'est un point aujourd'hui démontré en économie politique que toute opération de crédit implique une richesse préexistante. Or l'émission, en activant la circulation, opère comme s'il y avait une plus grande quantité de capitaux offerts; seulement elle est aussi le signe d'un accroissement dans le chiffre des affaires, de sorte qu'il n'en peut résulter aucun affaiblissement dans le taux de l'intérêt, l'abondance de l'émission ne pouvant qu'être proportionnée à l'activité des affaires. Ce phénomène économique peut être rendu sensible par une comparaison. Si dans une ville les loyers menaçaient de devenir chers parce qu'il n'y aurait qu'un petit nombre de maisons à louer, cette cherté déciderait probablement des propriétaires à mettre en location des maisons qu'ils réservaient pour leur famille; mais supposons que cette décision des propriétaires ait pour effet d'attirer une augmentation de locataires demandant des logements, la cherté reprendra le niveau qu'elle avait au

moment de la résolution des propriétaires. C'est l'image de ce qui se passe en matière de banque. Le crédit dilate les capitaux et, en faisant circuler de l'argent qui se tenait immobile, il opère comme une augmentation de capitaux offerts; mais il correspond à un accroissement d'affaires qui multiplie la demande et relève le taux de l'intérêt momentanément diminué. Ce qui fixe le loyer de l'argent, c'est moins la masse du papier ou même du numéraire en circulation que le profit moyen des industries, c'est-à-dire les sommes que les capitalistes pourraient se procurer en faisant eux-mêmes valoir leurs fonds dans le commerce et l'industrie. Notre proposition est démontrée jusqu'à l'évidence par ce qui se passe en Australie et en Californie. Nulle part les matières d'or et d'argent ne sont plus abondantes, et nulle part cependant le loyer de l'argent n'est aussi élevé. Bien qu'à première vue ce fait soit étrange, il est facile de s'en rendre compte. Celui qui prête à intérêt fixe pourrait employer ses fonds d'une manière plus productive en achetant des outils et payant des ouvriers qui détacheraient des *placers* le métal précieux ou le pêcheraient dans les fleuves aurifères. Plus l'emploi direct serait rémunéré et plus aussi s'élèverait le taux de l'argent, car il est naturel que le capitaliste n'abandonne la disposition de ses fonds que pour une rémunération proportionnée aux profits industriels qu'il pourrait réaliser. Il en est de même dans tous les pays, quel que soit l'abondance du numéraire en circulation. Le capitaliste, trouvant à faire de ses fonds un emploi très profitable, ne les place à rente fixe que moyennant une annuité relativement élevée. Là où le loyer serait trop bas, il aimerait mieux faire valoir lui-même ses capitaux soit en fondant quelque entreprise, soit en commanditant des affaires. Tant que le commerce et l'industrie donneront des dividendes considérables, l'argent sera cher pour l'agriculteur aussi bien que pour le commerçant, parce qu'il est naturel qu'il prenne la direction la plus avantageuse. Pourquoi, dans les périodes de stagnation, lorsque les espèces et les lingots affluent à la Banque, l'argent est-il à bon marché? C'est que, les entreprises chômant, les prêts sont très offerts et peu demandés. Au reste, lorsque le numéraire est rare, le capital a, il est vrai, une plus grande va-

leur; mais l'intérêt payé à 5 pour 100 représente aussi en temps de rareté plus qu'il ne vaudrait en temps d'abondance : 5 pour 100 lorsque la circulation est contractée, valent les 7 et 8 pour 100 que rapporte l'argent dans les périodes de prospérité.

Admettons, ce qui n'est pas, que l'émission du papier de banque soit équivalente à une augmentation subite du numéraire; il ne faudrait pas se féliciter des effets que produirait cette création. On a souvent et avec raison fait observer que cet accroissement soudain pourrait causer les plus grandes perturbations dans la situation des particuliers. Il diminue la fortune des créanciers et accroît la position des débiteurs en permettant à ces derniers de s'acquitter avec de la monnaie qui, sous l'expression de la même valeur nominale, n'a qu'une puissance d'acquisition inférieure à celle qu'elle avait au moment du prêt. Lorsque ces renversements se produisent naturellement, toute plainte serait illégitime; mais si, au lieu d'avoir pour cause l'exploitation des richesses que la nature a mises à la disposition de l'homme, ces revers étaient le résultat de combinaisons financières mal conçues, ceux qui seraient dépouillés par cette œuvre d'intention philanthropique auraient de justes griefs à faire valoir.

Les économistes qui soutiennent la liberté des banques couvriraient leur doctrine en disant que, sous ce régime, l'émission des billets ne pourrait pas dépasser les besoins de la circulation, parce que, toutes les opérations se faisant librement, les émissions suivraient le mouvement normal du commerce et de l'industrie. Il n'y aurait ni spoliation, ni privilège, et, sans rien préjuger sur la grande question de la liberté des banques, au moins faut-il convenir que cette théorie est bien liée dans toutes ses parties. Or les projets dont nous nous occupons consistent tous à créer des établissements privilégiés, à donner un rival à la Banque de France et à multiplier la monnaie de papier en chargeant une banque agricole de le fabriquer en concurrence avec la banque précédemment instituée; mais il est facile de prouver que cette concession n'aurait pas les mêmes effets dans les deux cas. Dans le commerce, la quantité des émissions a pour limite naturelle le nombre des affaires, et, le rembourse-

ment ayant lieu à trois mois, les effets jetés dans la circulation rentrent à l'établissement qui les a créés, de sorte que les billets sont ramenés par une cause permanente, et que la fabrication est tenue constamment en bride. Une banque agricole au contraire ne pourrait prêter qu'à découvert pour une période assez longue, et, l'émission marchant avec les demandes d'emprunt, qui sont illimitées, la circulation des billets de banque prendrait un développement indéfini qui serait fort dangereux, car de longs prêts feraient sortir des presses des billets en plus grande quantité que les remboursements n'en feraient rentrer. Si en 1848 le billet put être imposé au pays, bien que dans les trois quarts de nos départements il ne fût pas en usage, c'est qu'indépendamment de la confiance que méritait la Banque, les hommes éclairés, dont l'opinion, au moins en affaires, est suivie par la masse, savaient que l'émission était réglée sur la situation du portefeuille. Nous doutons qu'une banque chargée exclusivement de faire des prêts à découvert eût de la même manière inspiré confiance aux porteurs de ses billets.

Des développements qui précèdent, il faut conclure que ce que l'on appelle *crédit agricole* ne correspond à aucun besoin spécial. Qu'ils soient agriculteurs ou commerçants, ceux qui inspirent confiance obtiennent le crédit dont ils ont besoin, et la porte n'est fermée qu'aux suspects. Les établissements financiers qui s'intituleront *banque agricole, crédit agricole*, etc., ne feront que donner une enseigne à leurs entreprises, enseigne dont les termes ne les empêcheront pas de traiter exclusivement ou au moins principalement avec le commerce et l'industrie. Il serait désirable seulement que, dans les départements, les succursales de la Banque fussent autorisées à faire, jusqu'à concurrence d'une somme limitée, des prêts à découvert semblables à ceux que font les banques d'Écosse. L'obligation de ne prêter que sur des opérations réalisées empêche la Banque de traiter directement avec l'agriculture, et il y aurait là une modification utile à faire. Ce mélange serait supérieur à la combinaison qui consisterait dans la création de banques ne prêtant qu'à découvert. Sous peine d'arrêter la circulation du numéraire, les prêts à découvert et à longue échéance ne peuvent être faits

qu'à titre d'opération accessoire, et c'est pour cela qu'il faut charger de cette mission des établissements qui sont montés sur le pied de banques de circulation. Une banque agricole qui serait bornée aux prêts à découvert ne tarderait pas à être vidée par des sorties que ne viendraient pas compenser des rentrées correspondantes.

Faut-il donc décider que l'agriculture est atteinte d'une langueur incurable, et qu'elle est condamnée à vivre dans la gêne? Au contraire, notre conviction est que les cultivateurs n'ont qu'à vouloir pour mettre un terme à cette position. Au propriétaire qui exploite son bien, on ne saurait trop conseiller d'en vendre une partie pour mettre sa culture sur un bon pied, et surtout pour se procurer un fonds de roulement suffisant. Toutes les fois que l'ordre des assolements ne sera pas troublé par une aliénation partielle, le propriétaire-cultivateur n'aura pas de meilleur parti à prendre, car le capital ne lui fera point défaut, et sa tranquillité sera d'ailleurs parfaite. Ceci nous fournit l'occasion d'émettre un vœu qui sera certainement approuvé. Puisque, dans un grand nombre de cas, la vente des immeubles sera la meilleure solution au problème du crédit agricole, il faudrait la faciliter au lieu de l'entraver. Or notre législation fiscale est un obstacle sérieux aux aliénations d'immeubles; elle les grève d'un droit proportionnel qui, en principal et accessoires, excède 6 pour 100. Il est vrai que cet impôt est mis par la loi à la charge de l'acquéreur; mais, lorsque l'acquéreur s'éloigne, le vendeur souffre de la taxe, qui lui rend la vente plus difficile. Croit-on d'ailleurs que l'acheteur ne cherchera pas à rejeter les droits de mutation sur l'autre partie en diminuant ses offres? Peut-être n'y pensera-t-il pas toutes les fois que, l'objet de la vente étant petit, la somme à payer sera insignifiante ; mais sur un prix de 100,000 fr. l'acheteur tiendra compte des 6 à 7,000 francs que la régie peut exiger. Dans l'intérêt de l'agriculture, un gouvernement sage n'a donc rien de mieux à faire que de réduire les droits de mutation sur les ventes d'immeubles. Cela est possible en remaniant les tarifs de manière à retrouver la réduction sur d'autres articles.

L'idée la plus pratique en matière de crédit agricole, c'est à

notre avis la fondation de magasins généraux où les denrées pourraient attendre un moment opportun pour la vente. Le propriétaire, ayant besoin d'argent, ne serait pas réduit à s'en procurer par des aliénations qui coïncideraient avec la dépression des cours. Il n'aurait qu'à céder au prêteur son billet de dépôt pour transmettre la propriété, ou qu'à livrer le titre au créancier pour lui donner l'assurance que les marchandises ne seront pas détournées. Le gagiste en effet n'aurait pas à s'en inquiéter puisqu'elles seraient sous la surveillance des préposés. Ces entreprises méritent d'être facilitées, même encouragées à proximité de tous les marchés importants. Elles rendraient des services non-seulement au crédit, mais aussi à la conservation des grains et boissons. Au lieu de petits greniers où les mesures de conservation ne pourraient être prises qu'imparfaitement, au lieu de caves mal exposées, mal appropriées à la nature des liquides, on pourrait avoir des locaux bien installés, où chaque pièce serait organisée et distribuée suivant la destination. Des hommes doués de connaissances techniques ont à la vérité déclaré dans l'enquête agricole que l'accumulation dans de grands magasins détermine promptement un échauffement et une fermentation qui sont propres à détériorer les blés. D'abord ce danger n'existe que pour les céréales, et il n'aurait point pour les blés eux-mêmes les inconvénients indiqués, si on avait des magasins assez vastes pour prévenir les causes d'altération. Jusqu'à présent, les magasins généraux n'ont été utilisés que par des spéculateurs sur les blés, les vins et les eaux-de-vie; ceux qui ont été fondés ne peuvent même servir qu'à cette clientèle, parce qu'ils ont été établis près des grands marchés. Un jour viendra où, soit par l'effet de l'initiative privée, ce qui serait à désirer avant tout, — soit par l'effet de l'impulsion administrative, — si elle est absolument nécessaire, — il y aura près de chaque marché un magasin où les marchandises pourront être consignées pour la sûreté du prêteur et gardées en attendant de meilleurs cours de vente.

Nous avons suffisamment démontré que dans tous les pays le crédit ne manque pas à ceux qui méritent d'en obtenir. Il n'y a pas de spécialité en matière de crédit agricole, parce que

la confiance est l'unique raison qui détermine le prêteur à livrer son argent, et que les banquiers, au lieu de limiter leurs opérations à une clientèle déterminée, ne font qu'accepter les bonnes affaires et rejeter les mauvaises. Que le propriétaire vende une partie de sa terre pour libérer ou améliorer l'autre, que les législateurs réduisent les droits de vente sur les immeubles, qu'on fonde des magasins généraux et qu'on simplifie les formalités de la procédure de saisie immobilière, toutes ces mesures produiront d'excellents effets; mais est-ce tout? Ceux qui parlent des souffrances de l'agriculture ne pourraient peut-être pas s'interroger avec une parfaite tranquillité. Quelles sont leurs habitudes? Vivent-ils tous sur leurs terres, occupés à surveiller les travaux, attentifs à faire des avances au sol, ou ne prennent-ils pas en décembre le chemin de quelque grande ville pour y vivre loin de leur propriété jusqu'à la fin de juin? Les mauvais effets de l'absence ont été trop souvent signalés pour qu'il soit besoin d'insister. Une grande somme de capitaux est ainsi détournée de l'agriculture. Au moment de leur départ, les propriétaires réunissent toutes les ressources disponibles, et, après avoir dépensé à la ville ce qu'ils avaient pu emporter, ils retournent à la campagne avec l'espoir qu'en leur absence le régisseur aura fait quelques ventes. Voilà un moyen infaillible de ruiner les meilleures propriétés. Que l'on calcule, si c'est possible, le bien que ces propriétaires auraient pu faire à la campagne, s'ils avaient dépensé en améliorations agricoles la moitié seulement de ce qu'ils ont dissipé pour leurs plaisirs urbains! Nous n'aurions pas, s'ils avaient adopté un genre de vie plus raisonnable, à nous occuper aujourd'hui de la question du crédit agricole. Le propriétaire aurait trouvé dans ses économies l'argent nécessaire pour améliorer sa terre, et le fermier aurait pu, en cas de besoin, emprunter de son bailleur en lui payant une augmentation de fermage. La résidence à la campagne ferait plus pour l'accroissement du capital agricole que les combinaisons financières les plus variées et les plus ingénieuses.

VI.

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE DANS LA LÉGISLATION.

LES SOCIÉTÉS COMMERCIALES ET LA CONTRAINTE PAR CORPS.

Depuis plusieurs années, chaque session législative emporte quelque loi vieillie, et il y aurait injustice à ne pas reconnaître que ces remaniements sont généralement inspirés par un esprit favorable à la liberté. Un jour, la contrainte par corps est abrogée comme contraire au respect dû à la personne humaine; un autre jour, les vieux cadres de la législation sur les sociétés sont élargis pour faire place à de nouvelles associations. Or, faut-il nier les avantages de la liberté en matière économique parce que la liberté politique ne marche point du même pas? D'illustres exemples ont prouvé qu'on peut être libéral en politique et ne l'être point en fait de commerce international. Les États-Unis ne nous montrent-ils pas un peuple politiquement libre pratiquant des tarifs protecteurs jusqu'à la prohibition? N'a-t-on pas au contraire raillé le libre-échange parce qu'il avait eu la bonne fortune, singulière en apparence, d'être admis par les États les moins libéraux? Mais la science économique n'est pas la doctrine d'un parti politique, c'est un enchaînement de vérités qui ne connaissent ni latitude ni régime constitutionnel, et qui font sentir leur action sur tous les gouvernements, monarchie, aristocratie ou démocratie. Les économistes ne font pas

plus un parti politique que les physiologistes ou les physiciens. Ils comptent dans leurs rangs des hommes de toutes les nuances, et sont aussi unanimes sur les propositions fondamentales de leur science qu'ils se montrent divisés sur les questions de gouvernement.

Ces observations nous ont été inspirées par la lecture de la discussion des lois sur les sociétés commerciales et sur l'abolition de la contrainte par corps. A chaque page se trouvent des récriminations contre le régime politique transformées en objections contre la liberté industrielle. Là n'était pas la place de ces discours; il fallait les réserver pour des occasions meilleures qui ne tarderont pas à s'offrir. C'est au point de vue de la législation et de l'économie publique, et à ce point de vue seulement, que nous nous placerons pour étudier les lois qui sont venues récemment modifier plusieurs dispositions fort anciennes de nos codes. Ces changements ont d'un côté excité des frayeurs qui, selon nous, sont vaines, et de l'autre soulevé des résistances politiques inopportunes. Nous ne croyons pas que ces lois soient irréprochables, et nous nous proposons d'en signaler les imperfections; mais la justesse dans les motifs a, en matière de critique, autant d'importance que l'exactitude des conclusions. Aussi tâcherons-nous dans ce qui va suivre de nous soustraire aux terreurs chimériques et aux passions de parti pour nous renfermer dans les limites d'un examen équitable.

Pour mesurer la portée de la loi sur les sociétés commerciales, il faut montrer la série des combinaisons ou catégories de sociétés que le mouvement des intérêts a successivement créées. Nous verrons ainsi se dérouler la genèse des nouvelles dispositions. A l'origine, les hommes qui réunissaient leurs capitaux ou leur industrie dans une entreprise commune ont engagé solidairement tous leurs biens dans l'association. La responsabilité de chacun des associés et la garantie offerte aux tiers qui contractaient avec eux étaient donc aussi étendues que possible. Cette manière de se grouper convenait à des sociétés formées d'un petit nombre de membres qui se connaissaient tous et se surveillaient réciproquement. Peut-être aussi au début était-il nécessaire pour habituer le public à l'idée nouvelle et abstraite

de société, de lui offrir des débiteurs qui répondissent des obligations de l'être moral comme de leurs propres engagements. Chez les peuples les plus avancés, cette forme de l'association a continué de jouir d'une certaine faveur, et a souvent été considérée comme propre à augmenter la solidité du crédit d'une société. A quelque époque d'ailleurs qu'on la prenne, on voit qu'elle n'a jamais été employée que pour des affaires peu importantes. Suffisante dans les commencements, lorsque les entreprises n'avaient qu'une médiocre étendue, elle n'a pas depuis augmenté de puissance, et ne s'applique guère aujourd'hui qu'au négoce moyen. On la retrouve encore partout sous des noms différents; nous l'appelons en France *société en nom collectif*.

La société que nous venons de décrire mettait hors du commerce et de l'industrie l'ordre le plus puissant dans l'état, parce qu'on ne pouvait y entrer sans faire acte de négoce et par suite sans déroger, ce qui entraînait la perte de la noblesse. Il devint cependant possible aux gentilshommes de participer à des opérations commerciales, grâce à une seconde combinaison qui leur permit de s'intéresser aux affaires sans y mêler leur personne, ni faire œuvre de roture. Ils devinrent les commanditaires, c'est-à-dire les bailleurs de fonds d'entrepreneurs qui étaient seuls tenus à l'égard du public, mais avec lesquels ils entraient en compte. Il n'y avait que leur mise d'engagée dans l'affaire, et, celle-ci venant à mal tourner, aucun recours ne pouvait atteindre le reste de leurs biens. Les créanciers n'avaient pour gage que le capital social et l'obligation illimitée de l'associé en nom ou gérant. Cette espèce d'association ne servit pas seulement aux gentilshommes préoccupés de ne pas déchoir, elle fut employée par les capitalistes timides qui, redoutant les aventures, ne voulaient risquer dans certaines affaires que des sommes limitées. Cette société a été appelée *commandite*.

Le développement du commerce et de l'industrie dans les grands États créa des affaires considérables et hors de proportion avec les fortunes des particuliers. De quoi servait la garantie même solidaire d'associés même riches pour des entreprises qui portaient sur des centaines de millions? Cette

responsabilité ne pouvait pas rassurer les tiers, et d'ailleurs où trouver un gérant sérieux qui consentît à répondre d'engagements disproportionnés avec sa fortune? La force des choses amena donc à supprimer le gérant commandité et indéfiniment responsable pour le remplacer par un mandataire, administrateur ou directeur, faisant les affaires des associés sous la surveillance d'un conseil élu par eux et chargé du contrôle. Comme personne ne figurait plus en nom dans la raison sociale, cette société fut appelée *anonyme* chez nous, et, comme tous les associés n'étaient tenus que pour une somme déterminée, les Anglais l'ont nommée société à responsabilité limitée (*limited liability*). — Solidarité, commandite, anonymat, telles sont les combinaisons qui jusqu'à ces dernières années ont été pratiquées, et, un très long temps s'étant écoulé sans qu'une manière nouvelle de grouper les capitaux vînt s'ajouter à celles-là, on avait été porté à croire que la liste était close, et qu'il était impossible d'élargir le cercle. D'excellents esprits soutiennent même encore qu'il n'y a pas à en sortir, et que toute tentative de nouveauté est d'avance condamnée à l'insuccès.

Le législateur, suivant en cela une méthode qu'il avait adoptée plus d'une fois, est intervenu non-seulement pour fermer la nomenclature, mais aussi pour réglementer les sociétés admises par la pratique. Dans les sociétés en nom collectif et dans la commandite, il a exigé qu'un extrait de l'acte de société fût publié au greffe du tribunal et dans les journaux d'annonces judiciaires, que toute modification introduite soit dans le chiffre du capital, soit dans les statuts, fût de la même manière portée à la connaissance du public. Ces formalités, prescrites à peine de nullité, n'étaient pas une dépense sérieuse pour les sociétés importantes; mais elles constituaient une charge assez lourde pour les petites associations, surtout pour celles qui se formaient en tâtonnant, et reconnaissaient presque immédiatement après le début la nécessité de se modifier. Cependant, de quelque taille que fût l'entreprise, elle devait se soumettre aux mêmes conditions. Que d'associations pourtant auraient eu de la peine à supporter les frais qui résultent de l'obligation de faire connaître, soit par l'affiche d'ex-

traits au greffe, soit par l'insertion dans les journaux, les plus petits changements dans le capital ou le personnel! Ceux qui ont l'habitude de jouer avec les gros chiffres trouveront sans doute notre préoccupation singulière. D'aussi insignifiantes dépenses valent-elles la peine qu'on en parle? Rien n'est insignifiant pour les modestes ressources, et il ne faut pas retourner l'égalité devant la loi contre ceux qui n'ont pas le moyen de supporter une égalité onéreuse. Quant à la société anonyme, elle a été particulièrement tenue en défiance. Comme dans ces compagnies qui maniaient des capitaux considérables la responsabilité n'était nulle part, on crut nécessaire de soumettre cette espèce de société à l'autorisation préalable. Le gouvernement fut chargé d'examiner les statuts des compagnies anonymes, et, lorsqu'une entreprise ne lui paraîtrait pas offrir des chances de prospérité suffisantes, de l'empêcher de se former; ceux qui commençaient les opérations avant d'avoir obtenu le décret d'autorisation étaient tenus solidairement envers les créanciers et pour le montant intégral des dettes, eussent-ils stipulé dans l'acte de société qu'ils ne s'engagaient que jusqu'à concurrence de leur mise.

Quel but se proposait le législateur en réglementant l'association avec tant de sévérité? Son intention était bonne assurément; il voulait défendre contre la fraude ou l'erreur ceux qui auraient à traiter avec des sociétés, et à la fois développer l'action de celles-ci en supprimant les causes de défiance qui pourraient s'opposer à leurs progrès. Croire, comme certains écrivains l'ont affirmé, que les rédacteurs de nos lois ne se sont inquiétés que de protéger le public ignorant ou crédule, ce serait réduire de moitié la pensée qui les a guidés. Ils ont certainement été convaincus que les mêmes dispositions prépareraient l'extension des sociétés. Elles donneront, se disaient-ils sans doute, une publicité légale aux documents qui permettent de décider sur le sérieux d'une affaire, et lui concilieront la confiance des capitalistes indécis. Ce double but a-t-il été atteint? Il serait téméraire de l'affirmer. C'est une présomption singulière de croire qu'il suffit d'édicter un règlement pour arrêter arbitrairement la volonté des parties. Les affaires les

moins recommandables ont passé à travers les mailles de la loi, et l'événement a prouvé que les formalités ne pouvaient préserver ni les simples d'esprit ni les pauvres gens. Soutiendra-t-on que les dupes auraient été plus nombreuses, si aucun frein n'avait existé? Cela est loin d'être prouvé, et même cela est peu probable. Les entrepreneurs d'affaires véreuses ont très vite appris l'art de s'accommoder des conditions exigées par la loi sur la commandite. D'un autre côté, qui nous dira le nombre des affaires honnêtes que ces précautions ont arrêtées en leur imposant des charges hors de proportion avec l'importance des petites entreprises? L'autorisation préalable exigée pour l'anonymat a également été éludée par ceux qui ne pouvaient pas affronter les regards du Conseil d'État. Il suffisait pour cela de mettre à la tête de la société un gérant tenu pour le tout, mais n'ayant aucune responsabilité réelle, un de ces hommes enfin que la malice populaire a nommés *gérants de paille*. Le commandité sans doute était obligé sur tous ses biens et même par corps; mais en quoi cet engagement pouvait-il augmenter la sécurité des créanciers? Il créait seulement l'embarras d'un gérant qui pouvait faire payer cher ses services, et en cours d'opérations pratiquer quelqu'une de ces manœuvres habituelles aux gens déclassés, telle d'ailleurs qu'on pouvait en attendre du personnage qui acceptait un rôle pareil. Ce qui était l'accessoire devenant le principal, le gérant n'ayant rien et les bailleurs de fonds fournissant tout, la division du capital en actions a été adaptée à la commandite altérée pour faire sans autorisation de véritables sociétés anonymes. Il y eut des abus et des scandales. L'émotion du public se communiqua au législateur. La commandite par actions fut étroitement bridée par la loi du 17 juillet 1856, tellement qu'elle eut de la peine à marcher. Effrayés par la responsabilité mise à leur charge, les hommes sérieux évitèrent les conseils de surveillance et en abandonnèrent les places à ceux qui, n'ayant que peu à perdre, n'avaient presque rien à redouter. A force de garantir le public, on étouffa les bonnes affaires, on craignit tant les fripons qu'on mit en fuite les gens honnêtes, on fit tant pour effrayer les coquins qu'ils restèrent,

au moins provisoirement, maîtres de la place. Au reste l'anonymat n'était applicable qu'aux entreprises grandes et durables. Qui aurait eu l'idée de mettre en mouvement le Conseil d'État pour examiner une société de petite importance et de courte durée? Cette forme de société n'était donc accessible qu'à quelques grandes institutions que l'administration jugeait dignes d'encouragement; l'autorisation était même recherchée par les fondateurs comme une sorte d'attache officielle propre à faire venir la confiance du public, toujours bien disposé pour tout ce qui porte l'estampille du gouvernement. Les autres affaires ne pouvaient, parce qu'elles étaient trop petites, profiter des avantages de la responsabilité limitée, inhérente à l'anonymat.

En 1860, l'action du traité de commerce avec l'Angleterre se fit sentir sur la législation en matière de sociétés. On avait souvent objecté contre la liberté des échanges internationaux que notre Code de commerce rendait la concurrence difficile avec un pays où les conventions avaient une plus grande latitude. De l'autre côté du détroit, disait-on, les capitaux peuvent s'associer avec beaucoup plus de facilité que chez nous, puisqu'on n'a besoin ni d'autorisation préalable ni d'incorporation par *bill* pour les réunir avec la clause de responsabilité limitée : cela seul crée à l'industrie anglaise une supériorité que la nôtre aura de la peine à neutraliser. Le gouvernement fit de cette objection contre la liberté commerciale une occasion pour la développer, et proposa le projet qui devint la loi du 23 mai 1863. L'autorisation préalable était supprimée pour les sociétés à responsabilité limitée, à condition toutefois qu'elles se conformeraient aux dispositions de la nouvelle loi, car, en ouvrant à la liberté la porte un peu plus grande, celle-ci n'en avait pas moins la prétention présomptueuse de prévenir les abus et de garantir le public contre la fraude.

Tout en reconnaissant que la loi de 1863 fut un progrès, il est difficile de ne pas sourire en lisant les dispositions restrictives dont elle accompagne son mouvement vers la liberté. Un article exige d'abord qu'il y ait au moins sept associés. Par quelle raison tirée de la vertu des nombres ce chiffre fut-il

adopté? Il est vrai qu'il figurait déjà dans la loi anglaise; mais admirez la contradiction! Dans l'intérêt de la Banque d'Angleterre, les Anglais ont défendu l'émission des billets à toute société qui compte plus de six membres. Ainsi chez nous il faut plus de sept membres pour constituer une société viable, et de l'autre côté du détroit les sociétés qui comptent sept membres ou plus semblent mises en suspicion, et on leur inflige une clause restrictive de leur action commerciale. On cherche en vain les motifs qui ont guidé nos législateurs. Est-ce pour avoir une assemblée générale et un conseil de surveillance que le chiffre de sept membres a été exigé? Il est certain qu'à deux on ne formerait pas une assemblée générale bien imposante; mais nous n'apercevons pas la nécessité de cet appareil, et on aurait pu le réserver pour le cas où il y aurait eu plus de sept associés, sans pour cela interdire les associations modestes de cinq, quatre, trois ou même deux personnes. L'assemblée est plus générale, si les deux membres dont se compose la société sont présents, que ne le serait une réunion de cinquante associés sur cent. Quant au conseil de surveillance, une association de deux personnes n'en a pas besoin.

La division du capital en actions était également réglementée. Si le total ne dépassait pas 200,000 francs, la coupure pouvait descendre jusqu'à 100 francs; mais au-dessus de 200,000 francs l'action devait être d'au moins 500 francs. Enfin le capital d'une société à responsabilité limitée ne pouvait pas dépasser 20 millions. Pour aller au delà, il aurait fallu demander l'autorisation du Conseil d'État. On entendait ainsi protéger les petites bourses contre les entreprises hasardées. En grossissant la somme, on espérait que l'épargne de l'ouvrier ne pourrait pas être pompée, et que les sociétés à responsabilité limitée n'auraient d'affaires qu'avec des personnes capables de se conduire et de traiter en connaissance de cause. La précaution était vaine. L'expérience avait démontré qu'à la caisse d'épargne beaucoup de dépôts appartenant à des gens de service s'élevaient au-dessus de 200 francs, et atteignaient même le maximum de 1,000 francs. Les obligations et actions des chemins de fer n'étaient-elles pas pour

un très gros chiffre entre les mains d'ouvriers économes? De quoi servait-il de limiter les coupures à 100, même à 500 francs? Ce qui était tout à fait bizarre, c'était la limitation du capital total à 20 millions. Par quelle transformation secrète une affaire qui n'offrait aucun danger jusqu'à 20 millions devenait-elle dangereuse dès que cette somme était dépassée? Le chiffre de 20 millions était-il donc une sorte d'équateur du monde financier après lequel tout changeait dans l'atmosphère industrielle? Nous n'avons jamais lu cette disposition sans nous rappeler la vieille explication de l'ascension barométrique. La nature, disaient les physiciens avant Toricelli et Galilée, a horreur du vide jusqu'à 32 pieds. Est-ce que, par une tendance analogue, le législateur n'avait horreur de l'anonymat libre qu'au-dessus de 20 millions?

Les entraves du Code de commerce, l'altération de la commandite pour éviter la permission administrative, les difficultés de l'autorisation préalable pour constituer une société anonyme, les rigueurs outrées de la loi du 17 juillet 1856 sur les sociétés en commandite par actions, les limitations arbitraires, pour ne pas dire étranges, de la loi du 23 mai 1863, c'étaient autant de raisons qui demandaient un remaniement de la législation sur les sociétés. Un fait nouveau, qui ne pouvait rentrer dans aucune des clauses de la loi, rendait ce besoin plus impérieux encore : c'était la coopération. Elle avait déjà pris une extension considérable à l'étranger, notamment en Angleterre et en Allemagne, et dans ces dernières années elle était devenue chez nous un fait social assez important pour qu'on ne pût pas se dispenser d'en tenir compte. Il est vrai, comme on l'a souvent dit, que la coopération n'est qu'une application du principe d'association; mais il est incontestable aussi que cette société se présente avec des conditions particulières qui ne lui permettraient pas de se mouvoir à l'aise dans notre législation sur les sociétés. Les sociétés coopératives étaient impraticables tant qu'on exigeait d'elles l'obligation d'avoir un capital et un personnel déterminés et celle de publier tous les changements qui pourront survenir en cours d'opérations dans le capital ou le nombre des associés. Les

ouvriers se déplacent suivant les besoins des chantiers; il faut donc qu'ils puissent quitter une société de consommation ou de crédit avec la même facilité que s'ils se retiraient d'une société de secours mutuels. Si, pour constater ces changements, une association coopérative était obligée de faire les frais d'une publication au greffe et aux annonces judiciaires, elle serait écrasée par ces dépenses minimes, mais incessantes. Il fallait donc créer des dispositions nouvelles pour faciliter la formation de cette société à personnel mobile et à capital variable. Les avis exprimés dans ce sens devant les commissions d'enquête sur le taux de l'intérêt, sur la coopération et surtout les progrès du mouvement coopératif, ont décidé le Gouvernement à proposer et le Corps législatif à voter un chapitre spécial sur les sociétés à capital variable.

La loi du 24 juillet 1867 a, pour les sociétés anonymes, supprimé la limitation du capital à la somme de 20 millions; mais, en abrogeant l'autorisation préalable, elle n'a pas rompu complètement avec le système des précautions préventives. Plusieurs des restrictions qu'avait établies la loi de 1863 ont été conservées; les lisières sont allongées, non coupées. Le nombre de sept associés est toujours de rigueur pour que la société anonyme puisse être constituée. Il y aurait nullité, si l'acte était fait entre six personnes seulement, alors même que ces capitalistes apporteraient une somme supérieure à celle qui serait fournie par sept associés moins riches. Un million de francs mis en société par six personnes n'aurait pas la même vertu que 100,000 francs apportés par sept. C'est la loi, et il faut s'incliner. La loi n'est-elle pas toute-puissante pour se faire obéir? Même singularité pour la division du capital. Si le capital est inférieur à 200,000 francs, la coupure de l'action ne peut pas descendre au-dessous de 100 francs, et, s'il est supérieur, le chiffre de 500 francs par action est de rigueur. Est-ce toujours en vue de mettre en garde les petites bourses contre les spéculations trop audacieuses? Le chiffre de 100 francs, dont le quart seulement est exigible pour commencer, est accessible aux économies les plus modestes. Les actions et obligations des chemins espagnols s'étaient placées en grande

partie chez les déposants aux caisses d'épargne. Que de gens de service ont eu à déplorer, en regardant leurs titres stériles, qu'*il n'y ait plus de Pyrénées*, et que ce soient nos capitaux qui aient fait les frais des harsardeuses entreprises de nos voisins! Fixer le chiffre de l'action est donc une précaution vaine qui ne protège personne et une entrave qui peut arrêter des affaires sérieuses. Alors même que cette clause ne serait pas réellement gênante, elle est arbitraire et n'a pas de raison d'être.

La suppression de l'autorisation préalable du Gouvernement est sans doute une mesure fort libérale. C'est un grand progrès que la substitution d'une légalité, même sévère et étroite, au bon plaisir administratif. A quelques égards cependant, la loi nouvelle est plus rigoureuse que l'ancienne, puisqu'elle défend des combinaisons qui autrefois n'étaient pas prohibées. Lorsque nous étions régis par le Code de commerce, le Conseil d'État pouvait autoriser des sociétés anonymes ayant moins de sept membres ou un capital divisé en coupures au-dessous de 100 francs. Le Code consacrait trois articles à régler les conditions de cette autorisation du Conseil d'État. Ces articles sont abrogés aujourd'hui par une disposition expresse de la nouvelle loi, et ces associations ne sauraient plus légalement se former en aucun cas. Si on voulait faire un pas vers la liberté, il ne fallait point répudier les avantages de la loi ancienne; nulle raison ne demandait qu'on abrogeât des articles qui diminuaient la rigidité de notre législation commerciale. Le Code de 1807 était depuis longtemps éprouvé; il n'inspirait certes aucune inquiétude à ceux qui redoutent le plus les écarts de la liberté. Pourquoi ne l'a-t-on pas combiné avec la loi de 1867 en attribuant à l'un et à l'autre une sphère d'application séparée? La répartition était aisée à faire. Les sociétés qui se seraient formées sans autorisation préalable auraient été régies par la nouvelle loi, celles qui n'auraient pas pu se soumettre à ces prescriptions se seraient constituées avec la permission du Gouvernement.

Les restrictions dont le législateur de 1867 a entouré la commandite par actions et l'anonymat ont été non supprimées, mais relâchées pour les sociétés dont le capital ne dépasse pas 200,000

francs. La loi crée en effet un nouveau type de société sous le titre de *société à capital variable*, dont les caractères se résument ainsi : les coupures d'actions peuvent être abaissées jusqu'à 50 francs, et le versement du dixième seulement ou 5 francs est obligatoire; mais ces actions restent toujours nominatives, même après qu'elles sont complètement libérées. La cession ne s'en fait donc jamais par transmission de la main à la main, et, pour être régulière, elle doit être inscrite sur les registres de la société. Tout associé peut se retirer à volonté, diminuer le capital social par sa retraite, et cette modification n'est soumise à aucune condition de publicité. La société à capital variable, qu'elle soit en nom collectif, anonyme ou en commandite, — car elle peut revêtir toutes les formes, — est toujours représentée en justice par ses administrateurs, ce qui dispense de mettre personnellement les associés en cause. Elle n'est pas dissoute, même quand elle est en nom collectif, par la mort, la retraite ou la faillite de l'un des associés, et continue de plein droit avec ceux qui restent. Il est évident par ces traits, — la discussion de la loi ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet, — que ces dispositions ont été faites en vue de faciliter la formation des sociétés coopératives. Comment se fait-il donc que le mot de coopération n'ait pas été prononcé? Pourquoi a-t-on évité de dire le nom lorsqu'on réglementait la chose?

Les rédacteurs ont voulu tenir compte de la susceptibilité qu'avaient montrée les partisans de la coopération toutes les fois qu'il avait été question de faire une loi spéciale sur les sociétés coopératives. Il leur semblait qu'une loi spéciale les mettrait hors du droit commun. Aussi réclamaient-ils une loi générale qui pût convenir à toutes les associations, aux coopératives comme à toutes les autres. C'est à ce vœu que répond la société à capital variable. Seulement le but a été dépassé d'un côté, tandis que de l'autre il n'était même pas atteint. Le but a été dépassé, parce que toutes les affaires jusqu'à 200,000 francs sont, n'eussent-elles aucun caractère coopératif, dispensées des formalités qu'on exige au-dessus de 200,000 francs. Il n'est pas atteint, parce que des sociétés coopératives peuvent avoir besoin d'un capital supérieur à ce maximum, même en commen-

çant (témoin les tisseurs de Lyon), et que d'ailleurs le chiffre de 50 francs assigné pour minimum à la valeur de la coupure peut être une cause de gêne pour la formation de la plupart des affaires coopératives. En effet, s'il est vrai que, d'après la loi, le versement du dixième ou de 5 francs suffit pour constituer la société, n'oublions pas que, dans les petites associations, les associés procèdent ordinairement par cotisations hebdomadaires ou mensuelles de 50 cent. ou de 1 fr. On a confondu évidemment les lois spéciales avec les lois d'exception, et cette confusion, soutenue avec une animation excessive, a influé sur la rédaction des articles qui nous occupent. Une loi spéciale fait partie du droit commun lorsqu'elle n'exclut personne du bénéfice de ses dispositions. Alors même que tout le monde n'en profite pas de fait, elle n'est pas une loi d'exception, si légalement chacun peut l'appliquer. Ce qui est le caractère des lois d'exception, c'est qu'elles sont faites pour les uns à l'exclusion des autres, et ne peuvent profiter qu'à certaines catégories auxquelles il faut prouver qu'on appartient. Si une loi spéciale était indispensable pour le développement des sociétés coopératives, il ne fallait pas hésiter à la faire. Au fond cependant, nous sommes d'avis qu'il n'y avait qu'à proclamer la liberté des contrats. On y viendra bientôt, car la loi nouvelle rencontrera tant de difficultés d'exécution, qu'on ne tardera pas à demander et, nous n'en doutons pas, à obtenir qu'on la modifie. Que sont d'ailleurs les lois de 1863 et de 1867 ? Des étapes vers cette complète liberté des conventions. La logique ne permettra pas qu'on s'arrête, et, puisque le voyage est commencé, il faudra bien qu'on arrive.

Dans notre déposition lors de l'enquête sur les sociétés coopératives, nous avons fait observer que le mariage, de toutes les sociétés la plus importante, n'est pas enfermé dans un cercle étroit, que, pour le règlement de leurs intérêts, les époux peuvent faire toutes les stipulations qu'il leur plaît. Si le Code civil détermine avec précision les caractères généraux de certains régimes, c'est uniquement pour donner aux parties une formule abrégée de leurs volontés. Au lieu de faire des actes interminables, elles déclarent, par une expression dont l'effet est bien

connu, qu'elles adoptent la communauté, la séparation de biens, le régime dotal. C'est une facilité, ce n'est point une limite, et, s'il leur convient de sortir de ces cadres, elles peuvent combiner les clauses de leur contrat, à la condition toutefois de ne pas blesser les règles qui dominent toutes les conventions. Pourquoi n'appliquerait-on pas aux sociétés commerciales ce qui n'est pas jugé périlleux en matière d'association conjugale? Il suffisait de définir légalement en quoi consistaient les types de société les plus usités : le régime choisi par les contractants aurait pu alors être exprimé en deux mots; mais il fallait ensuite ajouter que les associés pourraient adopter toutes les combinaisons qu'ils jugeraient opportunes, sans autres restrictions que celles qui sont toujours réservées dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs. Quelques formalités de publicité auraient suffi pour avertir le public de ce qu'il avait intérêt à savoir sur les conditions auxquelles la société était constituée. Quant à la responsabilité des engagements sociaux, les parties l'auraient promise grande ou petite, suivant le crédit qu'elles auraient désiré avoir. Il suffit de l'intérêt bien entendu pour déterminer le degré de responsabilité qui est nécessaire au succès d'une entreprise.

Le système que nous avons exposé devant la commission d'enquête fut soutenu par d'autres déposants en présence de la même commission. Il fut proposé au Corps législatif par un amendement de M. Ém. Ollivier, amendement que la Chambre a refusé de prendre en considération. Entre la proposition contenue dans cet amendement et celle que nous avions faite, il y a une grande différence. M. Ém. Ollivier se bornait à poser en principe la liberté de conventions, en la restreignant par trois ou quatre règles très simples. A ces quelques articles devaient se réduire la loi, et il ne proposait pas d'offrir aux parties contractantes des types généraux qu'elles pourraient adopter comme une expression laconique de leurs volontés. Ce développement du système aurait cependant eu l'avantage de présenter une analogie avec le contrat de mariage. Les objections qui ont convaincu le Corps législatif reposent sur des distinctions fort ingénieuses sans doute, mais plus subtiles que profondes. On a dit, par

exemple, que le mariage est un contrat perpétuel, et qu'il fallait donner plus de liberté à ceux qui s'engagent irrévocablement. Ainsi, on accorderait pour le contrat de mariage, dans lequel toute faute est irréparable, plus de latitude que pour la formation des sociétés commerciales, dont la constitution, si elle est après essai jugée défectueuse, peut être modifiée d'un commun accord par les intéressés. Ce qui est vrai, c'est que le contrat de mariage est un acte auquel les parties réfléchissent mûrement, tandis qu'elles s'engagent souvent un peu à la légère dans les sociétés. C'est justement pour cela qu'il faudrait les habituer à être moins protégées et à veiller avec plus de vigilance sur leur propres intérêts.

D'autres orateurs, raisonnant par analogie, ont invoqué l'exemple des règles qui régissent la vente des immeubles. Bien qu'il ait signé l'acte de transmission, le vendeur, s'il éprouve une lésion de plus des sept douzièmes, peut revenir sur la vente et la faire résilier. La liberté des conventions n'est donc pas illimitée, et, puisqu'elle trouve une limite en matière de vente, pourquoi n'en subirait-elle pas quelques autres en fait de société? C'est un procédé de raisonnement peu acceptable que celui qui consiste à s'appuyer sur une exception pour en justifier une autre. Une exception, même lorsqu'elle est fondée, est au contraire un motif pour ne pas en admettre une seconde. Autrement le principe ne tarderait pas à être étouffé. Cette disposition du Code qu'on invoque, c'est-à-dire la rescision de la vente pour lésion de plus des sept douzièmes, n'est d'ailleurs pas incontestée, et elle figure au nombre de celles que les économistes voudraient voir abroger. Fût-elle à l'abri de toute critique, cette faculté laissée au vendeur ne prouve rien quand il s'agit de sociétés. Nous demandons la liberté du contrat de société, et on oppose un contrat où la loi présume que le vendeur n'a pas été libre. Si le propriétaire a vendu en subissant une perte de plus de moitié, c'est qu'il était pressé par la nécessité, par un besoin d'argent imminent. Qu'a de commun cette situation avec la liberté de former des sociétés à des conditions discutées et acceptées sans pression de part ni d'autre? La conclusion à tirer de ces critiques, c'est que la véritable solution

du problème consiste à déclarer que les conventions sont libres en matière de société. Il suffirait de déterminer tout au plus un certain nombre de régimes pour donner aux parties la faculté d'exprimer par une expression claire et brève le système d'après lequel elles entendent s'associer.

La loi sur la suppression de la contrainte par corps, promulguée deux jours avant la loi sur les sociétés, a causé des inquiétudes aux commerçants et excité des regrets parmi les hommes de loi. Il y a du vrai et du faux dans ces réclamations. Le crédit commercial sera-t-il atteint par l'abolition de la contrainte par corps? Voilà ce qu'il importe d'éclaircir. Que se passait-il en cas de cessation de paiements, lorsque la loi admettait la contrainte par corps? Le commerçant insolvable était affranchi de la contrainte quand il obtenait un concordat de ses créanciers. Pour retomber sous le coup de la loi, il fallait qu'il ne payât pas le dividende promis. Reste le cas où les créanciers ne votaient pas de concordat. Ils faisaient alors vendre à leur profit les biens du failli, et ils demeuraient les maîtres, selon qu'ils le trouvaient ou ne le trouvaient pas excusable, de le soumettre à la contrainte par corps ou de l'en affranchir. Ils ne se refusaient guère à lui accorder la déclaration d'excuse, sauf lorsqu'ils le soupçonnaient d'avoir commis quelque fraude ou dissimulé une partie de l'actif. Or, s'il y avait fraude, la contrainte devenait un auxiliaire inutile de la poursuite criminelle. Le détournement d'actif fait d'un simple failli un banqueroutier frauduleux que la loi pénale, justement sévère, punit des travaux forcés à temps. La répression sur la poursuite du ministère public est assez bien armée pour qu'il soit inutile d'y ajouter la contrainte par corps à la demande de la partie. L'organisation de la faillite rendait donc inutile au commerce la mainmise corporelle, et, comme la législation des faillites et banqueroutes n'a éprouvé aucun changement par l'effet de la loi qui supprime la contrainte, nous sommes en droit de dire que les commerçants n'ont rien perdu et qu'il n'y a aucune cause de diminution pour le crédit. Le petit commerce, auquel on s'est beaucoup intéressé pendant cette discussion, n'en souffrira pas plus que le grand négoce. La loi sur les

faillites est faite pour tous les commerçants, quel que soit le chiffre de leurs affaires. Au reste, c'est envisager la contrainte sous un jour faux que de la regarder comme un moyen de crédit à l'usage de ceux qui n'ont pas d'autre gage à donner que leur personne. Quel créancier prêterait, s'il craignait d'avoir à faire usage de cette voie d'exécution? La contrainte par corps est une ressource que le créancier emploie en dernier lieu; mais il n'y pense pas un instant, lorsqu'il livre son argent. La plupart du temps même il ne l'emploie pas, et, au lieu de faire incarcérer son débiteur, ce qui pourrait ajouter au capital perdu, il passe le montant de sa créance au chapitre des profits et pertes.

Est-ce à dire que la loi du 22 juillet 1867 mérite d'être approuvée sans restriction? Elle a, selon nous, exagéré une mesure qui était bonne, et nous ne doutons pas qu'une réaction prochaine n'en modère la portée, car dans quelques cas la contrainte personnelle, si odieuse en général, était un ministre de la morale justement indignée. Mettre sous les verrous le débiteur insolvable, mais de bonne foi, est sans doute une mesure que la morale et la justice réprouvent. La loi déclare insaisissables les outils d'un ouvrier; était-il conforme à l'esprit qui a dicté cette disposition de s'emparer de celui qui se sert de ces outils, de condamner au repos stérile un homme qui pourrait gagner sa vie en travaillant et de consommer la misère de sa famille? Était-il même strictement équitable d'exercer une coaction sur la personne, afin de forcer ses parents, en réveillant leurs sympathies pour celui qui souffre, à payer des dettes qu'ils n'avaient pas contractées? La situation est toute différente en présence d'un débiteur solvable, mais qui refuse d'exécuter ses engagements, et, à raison de quelque circonstance particulière, ne peut être contraint à les remplir. Tel serait celui qui, vivant du revenu de rentes sur l'État, — rentes qui sont insaisissables, — ne voudrait pas payer ses dettes, et aurait l'impudence de profiter aux dépens de ses créanciers d'une règle qui a été établie dans l'intérêt du crédit public. La contrainte par corps était, avant la nouvelle loi, le seul moyen de le forcer à rembourser ce qu'il empruntait, et

aujourd'hui les créanciers se trouveraient désarmés devant ce débiteur malhonnête. Il fallait donc distinguer, comme le proposait l'auteur d'un amendement, M. Mathieu, entre le débiteur insolvable et le débiteur frauduleux, supprimer la contrainte à l'égard du premier et la maintenir contre le second. Poursuivre la fraude, épargner le malheur, voilà quelle était la solution véritablement morale, et on y reviendra au premier scandale qui froissera la conscience publique; mais cette indignation était-elle si difficile à prévoir? Personne n'ignore l'histoire de ce traitant fameux qui, vers la fin de la Restauration, pour se dispenser de payer ses dettes, bien qu'il fût en mesure de le faire, aima mieux subir cinq ans d'emprisonnement. La distinction entre le débiteur frauduleux et le débiteur insolvable a été repoussée, parce qu'on a craint de donner aux juges un pouvoir d'appréciation trop voisin de l'arbitraire. Cette différence, disait-on, serait souvent difficile à saisir, et des orateurs qui ordinairement professent une grande confiance dans la magistrature ont cette fois déclaré qu'ils ne voulaient pas faire aux tribunaux le don d'une attribution aussi embarrassante. Ils n'ignoraient cependant pas que les juges avaient à faire la même appréciation en vertu d'une disposition fort ancienne. Lorsqu'un débiteur, pour échapper à la contrainte personnelle, proposait d'abandonner tout ce qu'il avait en gardant sa liberté, la loi l'admettait à faire cession de biens, s'il était de bonne foi; mais son abandon n'était pas reçu lorsqu'il était en faute, à plus forte raison s'il se réservait des ressources secrètes. Se plaignait-on de la pratique des tribunaux dans l'application de cet article? Avait-on signalé des appréciations abusives sur la bonne ou la mauvaise foi des débiteurs en déconfiture? Sans doute les bonnes lois posent des règles et laissent le moins possible à l'appréciation des juges, à l'*équité cérébrine*, comme disait Bacon; mais la fraude doit être mise hors la loi, et pour la frapper il ne faut reculer devant aucun moyen, même devant l'appréciation des hommes qui sont chargés de juger. La fraude n'a pas de scrupule, elle n'a droit à aucun ménagement.

L'hypothèse que nous venons d'exposer faisait impression

sur plus d'un adversaire de la prison pour dettes; mais, comme la contrainte était condamnée en principe, ils cherchaient dans le raisonnement suivant un moyen de calmer leurs doutes. Entre le banqueroutier qui détourne une partie de son actif et le débiteur qui dissimule des valeurs au porteur ou qui profite de ce que les rentes sur l'État ne peuvent être saisies, la différence n'est pas grande. Qu'on ajoute quelques articles au Code pénal pour étendre aux débiteurs frauduleux les peines de la banqueroute; qu'on les punisse des travaux forcés à temps, puisque la déconfiture civile, quand elle est frauduleuse, n'a pas droit à plus d'indulgence que la faillite commerciale! La répression des faits de cette espèce a sa place naturelle dans le Code pénal, et la contrainte par corps peut, moyennant ce renvoi, disparaître sans inconvénient de la loi civile. Ainsi, pour procurer un traitement indulgent aux débiteurs sans pudeur, on les accablait de paroles sévères; on se montrait à leur égard d'autant plus impitoyable dans les mots qu'on était décidé à être plus doux dans les actes. C'était agir à la manière de ces défenseurs qui, pour détourner une peine correctionnelle, cherchent à démontrer que le prévenu mériterait peut-être de grands châtiments, mais que la police correctionnelle est incompétente. Cette mesure rigoureuse n'est pas nécessaire, et l'excès en matière de répression doit être soigneusement évité. La contrainte par corps a suffi et suffirait encore pour combattre la fraude des débiteurs qui s'obstinent à ne pas payer. Pourquoi supprimer des dispositions anciennes, dont l'effet est assuré, en attendant des pénalités hors de proportion avec la moralité de l'acte? D'un autre côté, créer une peine et un crime, c'est en confier la poursuite au ministère public, et par conséquent enlever au créancier lui-même la sanction qu'il pouvait personnellement requérir sous le régime de la contrainte par corps. Si le procureur impérial ne voulait pas mettre en mouvement l'action publique, la partie intéressée n'aurait aucun moyen de faire juger que son débiteur l'a fraudée, tandis qu'en maintenant la contrainte envers le débiteur de mauvaise foi on mettait aux mains du créancier une arme

toujours disponible. Des difficultés s'élèveraient dès qu'il s'agirait d'appliquer la loi qui organiserait la banqueroute civile. Le débiteur condamné comme coupable du crime ou du délit de non-paiement sera-t-il remis en liberté, lorsqu'il offrira de payer? Si la condamnation est irrévocable, le but est dépassé, puisque la peine est maintenue malgré le paiement. Si au contraire en payant le débiteur reprenait sa liberté, nous tomberions dans une nouveauté bien déplacée parmi les articles du Code pénal. Pour la première fois on verrait un homme déclaré coupable de crime ou de délit échapper à l'exécution de la sentence. Ce serait l'exemple sans précédent d'un jugement qui condamnerait sous condition.

La contrainte par corps, elle, n'est pas une peine subordonnée à la poursuite du ministère public. C'est une voie d'exécution qui indirectement provoque le paiement de la dette, car elle force le débiteur à montrer ses ressources secrètes. Après le délai légal, après le délai maximum de la détention pour dettes, si le débiteur ne s'acquitte pas, il y a présomption qu'il n'a aucun moyen de se libérer, et, s'il en a, sa détention doit être considérée comme une véritable peine. Comme c'est une voie d'exécution employée par le créancier, elle est conciliable avec la mise en liberté après paiement, tandis qu'une condamnation sur la poursuite du ministère public ne pourrait point ne pas être irrévocable, alors même que surviendrait un remboursement.

Les deux lois que nous venons d'examiner ont été inspirées par de bonnes intentions. Les législateurs ont voulu affranchir les conventions de quelques entraves, et prouver qu'ils comprenaient le respect qui est dû à la liberté. Ils n'ont pas atteint le but en matière de société, et ils l'ont dépassé pour la contrainte personnelle. D'un côté, sous prétexte d'arrêter les manœuvres des malhonnêtes gens, ils ont maintenu ou créé des entraves qui gênent les gens de bien. De l'autre, par intérêt pour les débiteurs malheureux, ils ont désarmé la loi contre les débiteurs sans conscience. En étudiant ces lois, il est impossible de ne pas remarquer, au moins dans celle sur

les sociétés, que la rédaction est quelquefois embarrassée. Plusieurs dispositions ne concordent pas entre elles, et d'un titre à l'autre, dans une loi de soixante-sept articles, les interprètes rencontrent assez de textes à concilier pour exercer les esprits les plus sagaces. Cette imperfection dans la rédaction de la loi est-elle un accident? ne tient-elle pas à quelque cause permanente? Les jurisconsultes expérimentés sont rares partout, ils le sont particulièrement au Corps législatif, d'où l'exclusion des fonctionnaires a banni les magistrats et les professeurs, et où les hommes du barreau n'ont que peu de sièges à cause de la situation relative des partis. Quelques avocats d'un incontestable talent y représentent l'élément judiciaire; mais, s'ils donnent de l'éclat aux séances publiques, comment pourraient-ils, avec la vie dévorante que leurs multiples obligations d'avocat et de député leur imposent, travailler avec soin et avec suite à la rédaction des lois? On ne compte point parmi les députés assez d'hommes spéciaux tenant à honneur et ayant le loisir de se confiner dans la patiente élaboration des travaux législatifs. Les propriétaires et les industriels occupent presque toutes les places à la Chambre. D'où leur viendrait l'aptitude de faire des lois en état de supporter l'examen des hommes expérimentés? La constitution ne permettant pas aux fonctionnaires l'entrée au Corps législatif, au moins faudrait-il parer à cet inconvénient par une préparation extra-parlementaire. Le Conseil d'État, qui arrête la rédaction à présenter au Corps législatif, ne contient pas les éléments que demande ce travail difficile. Si l'on y trouve beaucoup de membres qui se sont distingués dans l'application du droit administratif, les jurisconsultes habitués aux matières civiles et commerciales y sont clair-semés. C'est à peine si on pourrait en citer cinq ou six. Pour faire de bonnes lois, il ne suffit pas d'avoir l'esprit ouvert et prompt; il faut une grande habitude de peser les intérêts, les droits et les rapports juridiques. S'il est impossible de composer autrement le Corps législatif et le Conseil d'État, qu'on use du système des commissions, tel qu'il est fréquemment pratiqué en Belgique; qu'on leur donne une composition mixte, qu'on y appelle les représentants de la théorie et ceux de la pratique.

Ainsi composées, ces commissions arriveraient à trouver des formules où les idées générales seraient dans une juste mesure alliées avec les besoins de l'application. L'esprit philosophique entrerait dans la rédaction des lois, et chasserait ces dispositions artificielles ou arbitraires qu'on trouve à regret dans presque tous les travaux de nos législateurs contemporains.

VII.

LE BUDGET DE 1871.

ÉCONOMIES ET NOUVEAUX IMPOTS.

Nous ne commencerons pas par faire la douloureuse énumération des charges annuelles que les conséquences de la guerre et de l'insurrection vont faire peser sur les finances de notre pays. Tout homme attentif aux affaires publiques s'est livré à ce triste calcul et connaît approximativement la vérité; je dis approximativement, car les uns ont, peut-être par découragement, exagéré l'augmentation des dépenses, et d'autres, effrayés par l'énormité des chiffres, sont restés au-dessous de la réalité. Les erreurs ne pourraient pas aujourd'hui être rectifiées, parce que plusieurs dépenses ne sont pas connues ou ne le sont que par des évaluations incertaines, et que par conséquent l'ensemble ne peut pas être mesuré exactement. M. Thiers, dans son discours sur l'emprunt, a estimé le surcroît de nos charges à 356 millions, et à 556 millions en y comprenant 200 millions d'amortissement. D'après les financiers les plus pessimistes, nous avons besoin d'environ 600 millions par an pour payer les intérêts des emprunts contractés pendant la guerre et de ceux que rendront nécessaires soit le service de l'indemnité, soit le découvert des exercices antérieurs et spécialement celui de l'année 1871. Ces déficits viennent non pas seulement des dé-

penses militaires, mais aussi de la diminution des recettes. L'effet des révolutions n'atteint ordinairement que le produit des impôts de consommation, et laisse entier celui des contributions directes de répartition. La guerre d'invasion a des conséquences plus graves, elle arrête la perception des impôts directs et indirects dans les pays occupés, et substitue l'envahisseur aux autorités du territoire envahi; elle accable les habitants de réquisitions qui obligent le gouvernement, après la paix, à concéder des dégrèvements pour l'année courante. Partout, même dans les provinces non occupées, elle restreint les dépenses individuelles, et suspend l'essor des taxes de consommation; enfin elle aboutit à des démembrements qui enlèvent au Trésor les sommes que versaient les provinces cédées. Si à ces dépenses extraordinaires et à ces pertes de recettes nous ajoutons le taux relativement élevé d'intérêt que nous avons à supporter par suite de l'ébranlement de notre crédit public, l'évaluation de la somme que nous aurons à inscrire au budget ne paraîtra pas exagérée. L'exagération, s'il y en avait une, ne pourrait être que d'une faible importance. Le problème consiste donc à chercher les moyens de faire face à une augmentation annuelle de 600 millions.

I.

Les économies sur les dépenses ne peuvent évidemment donner qu'une petite partie de cette somme et, quoi qu'il en coûte, nous serons obligés de recourir à l'établissement de taxes nouvelles, peut-être aussi, sous le coup de la nécessité, à des impôts pour lesquels nous avions jusqu'à présent manifesté une invincible répugnance.

Alors même que la suppression des emplois inutiles ne procurerait aucune diminution de dépenses, il serait bon de prendre cette mesure, parce qu'il y a toujours avantage à simplifier et à écarter tout ce qui est parasite. Il est reconnu que, dans plu-

sieurs administrations, le nombre des employés a été augmenté souvent sans autre motif que la volonté des ministres, qui profitaient les uns de leur puissance, les autres de leur chute pour placer des protégés. Assurément l'esprit d'opposition a, sous tous les régimes, beaucoup exagéré cet abus; mais sous ces déclamations il y a un fonds de vérité. Aussi, sans estimer bien haut les ressources que nous pourrions tirer de ce côté, nous croyons que la suppression des emplois inutiles doit former le premier article des réductions sur le budget des dépenses[1]. Il serait difficile de dire pour quelle somme cette diminution doit être comptée, car le gouvernement est seul en mesure de déterminer ce qui, dans les différents services, peut être conservé ou doit être réformé. On vient de faire à Versailles une expérience qui jettera un grand jour sur ce problème. Lorsque les administrations centrales ont été transportées près de l'Assemblée nationale, les employés n'y sont venus qu'à peu près dans la proportion du tiers au quart; si tous n'ont pas été appelés, c'est que le séjour à Versailles donne droit à une indemnité quotidienne, et que par des raisons d'économie, le gouvernement a voulu restreindre autant que possible le nombre de ceux qui recevraient ce supplément. Nous sommes bien loin de penser que le tiers des employés suffira pour expédier les affaires lorsque la vie administrative aura repris son développement normal. L'insuffisance du nombre des employés a même quelquefois gêné l'expédition des affaires pendant que les services administratifs étaient installés à Versailles; mais si les bureaux des ministères ne peuvent pas définitivement être réduits à la mesure qu'exceptionnellement les circonstances avaient fait établir, les ministres ont du moins eu l'occasion d'étudier sur le vif les besoins réels des services placés sous leurs ordres et pu distinguer ce qui est indispensable de ce qui est superflu.

L'extension de la gratuité à certaines fonctions aujourd'hui rémunérées pourrait être une deuxième source d'économies. Cette mesure est-elle, comme on l'a souvent affirmé, inconci-

[1] Le budget des dépenses a été étudié dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er juillet. Les développements que notre collaborateur a donnés à son travail nous permettent de passer rapidement sur cette partie de notre sujet.

liable avec l'esprit démocratique? Si cette proposition était vraie, il faudrait supprimer la gratuité dans les cas où elle existe, et notamment donner des traitements aux 37,000 maires et aux 50,000 adjoints qui administrent nos communes. Pourquoi ne donnerait-on pas aussi des jetons de présence aux membres des conseils généraux, d'arrondissement et municipaux? L'ouvrier qui vit de son salaire ne pourrait pas, sans se condamner à la gêne, accepter une position de fonctionnaire sans traitement. Aussi se garde-t-il de la rechercher, et il est assez raisonnable pour ne point crier à l'inégalité. La loi en effet ne doit garantir que l'égalité de droit, c'est-à-dire l'aptitude légale à remplir les emplois pour tous les citoyens, à quelque catégorie sociale que le candidat appartienne. L'égalité des moyens, des ressources, de la fortune pour se soutenir dans la recherche des fonctions publiques n'est due à personne. Ces conditions appartiennent à *l'égalité de fait*, que ni le législateur ni aucun pouvoir humain ne pourrait maintenir dans la société. Si une fonction est gratuite ou mal rémunérée, c'est à chacun de nous, qu'il soit ouvrier ou bourgeois, à mesurer sa fortune et à calculer s'il peut la remplir. Jusqu'à présent, l'esprit démocratique ne s'est pas soulevé contre la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller général ou municipal; pourquoi condamnerait-on l'extension de la gratuité? Les traitements attachés aux places qui pourraient être gratuites sont défendus surtout par des intéressés auxquels l'esprit démocratique importe peu, et qui, pour soutenir les abus dont ils profitent, se servent d'arguments d'une élévation apparente.

On parle beaucoup de décentralisation et de *self-government*, mais peut-être ne remarque-t-on pas assez que ces innovations ne peuvent point prospérer dans un pays, si le goût des fonctions gratuites n'y est pas répandu. Il faut donc savoir avant tout si en France cet esprit de désintéressement peut naître, ou si, pour employer un néologisme adopté par l'usage, le *fonctionnarisme rétribué* est un mal sans remède. L'occasion est excellente pour le rechercher, puisque les essais de décentralisation coïncident avec des besoins d'économie comme il n'y en eut jamais d'aussi pressants.

La gratuité une fois admise en principe, il reste à déterminer les fonctions auxquelles on peut l'appliquer. Évidemment cette innovation ne doit pas être étendue à celles qui exigent un travail incessant. Les devoirs permanents et pénibles qu'elles imposent seraient un obstacle au recrutement parmi les personnes riches ou seulement aisées. On ne peut donc pas ne point rémunérer les employés proprement dits, c'est-à-dire les auxiliaires qui, à des degrés divers, préparent des arrêtés que d'autres signent, et travaillent obscurément à faire des actes dont ils n'ont pas l'honneur. Comme ils n'exercent la puissance publique à aucun degré, la gratuité leur ferait subir des sacrifices sans compensation. Quelles sont les conditions qui peuvent assurer un recrutement convenable des fonctions publiques non rétribuées? Il faut d'abord que celui qui s'en charge y trouve de la considération et de la puissance; il faut aussi qu'elles soient conciliables avec les habitudes d'une vie occupée par d'autres soins, tels que l'administration d'une fortune même considérable ou l'exercice d'une profession lucrative. Or ce cumul n'est guère possible que dans les carrières de l'administration active, celles précisément qui offrent le plus d'analogie avec les fonctions de maire, et aussi les seules qui donnent la puissance, la considération, sans absorber entièrement les personnes qui en sont investies. De ce chef, l'économie certes ne peut nous procurer de grandes ressources, et nous n'en parlerions même pas au point de vue financier, si malheureusement nous ne vivions dans un temps où les plus petites réductions doivent être comptées. C'est à ces fonctions seulement que les Anglais appliquent la gratuité. Le shérif, premier magistrat du comté, reçoit, il est vrai, une indemnité; mais la somme qu'on lui alloue est fort au-dessous des dépenses qu'entraîne cette charge brillante. Aussi a-t-il fallu que la loi ordonnât l'acceptation sous peine d'amende aux personnes désignées pour cette magistrature dispendieuse. D'un autre côté, le législateur a voulu que ce sacrifice ne durât pas plus d'une année et fixé le temps qui doit s'écouler avant que la même personne ne soit obligée d'accepter de nouveau cet onéreux honneur. Les juges de paix qui en Angleterre jugent et administrent (car dans ce

pays la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif n'est pas, comme chez nous, une maxime de droit public), les juges de paix tiennent des sessions dont le caractère mixte les fait ressembler tantôt à nos tribunaux correctionnels et tantôt à nos conseils généraux. Ils sont choisis par la Couronne parmi les grands propriétaires et donnent gratuitement leur temps aux affaires judiciaires et administratives du comté. La spécialité des fonctions de la magistrature ne permettrait pas chez nous d'y appliquer la gratuité.

Est-il possible de réaliser sur d'autres services des économies plus importantes? On a souvent, et avec raison, dit que les budgets de la guerre et de la marine sont les seuls qui pourraient fournir des réductions efficaces. Or il est vraisemblable que de longtemps nous ne pourrons rien demander au ministère de la guerre; alors même que par l'adoption du principe du service obligatoire, tel qu'on le pratique en Allemagne et en Suisse, nous parviendrions à diminuer l'effectif sous les armes, nous serions obligés de maintenir nos crédits parce que nous aurons, pendant plusieurs années, à supporter les dépenses que rendra nécessaires la recomposition de notre matériel. Les désastres de la guerre nous ont enlevé d'immenses approvisionnements d'armes, si bien que presque toute notre artillerie est à refaire. Les dépenses seront d'autant plus considérables que nous serons forcés d'armer un plus grand nombre de soldats, car, si toute la nation est armée, comme le conseillent les succès des troupes allemandes, nous aurons à nous procurer une plus grande quantité d'armes et à tenir notre armement au courant des dernières inventions. Ainsi les réductions sur le personnel (en admettant qu'on en puisse faire) seront employées à augmenter les crédits pour le renouvellement du matériel. — Nous pouvons faire des économies plus sérieuses sur la marine. Cette partie de nos forces n'a pas souffert pendant la campagne, et les réductions sur les dépenses auront seulement pour effet de suspendre les développements ne nos flottes. Aussi nous suffirait-il, pendant quelques années, de nous maintenir dans la bonne situation maritime que nous avons conservée au milieu de nos malheurs; nous pourrons, sans la compromettre, mo-

dérer les crédits de ce budget, et c'est le parti qu'a pris le gouvernement, car dans le budget rectificatif des dépenses il propose une réduction de 70 millions sur la marine. Les autres services, par la diminution des travaux publics extraordinaires, par la suppression de quelques emplois parasites et l'extension de la gratuité à quelques fonctions aujourd'hui rémunérées, fourniront une trentaine de millions. Là est, selon nous, la limite des réductions, et nous sommes convaincu que la diminution des dépenses ne dépassera pas une centaine de millions. C'est aussi l'opinion que M. Thiers a exprimée à la tribune, dans son discours sur l'emprunt, lorsqu'après avoir indiqué le chiffre de 120 millions il s'est interrompu pour ajouter sous une forme dubitative : « C'est peut-être beaucoup. » Le surplus, c'est-à-dire environ 500 millions, doit être demandé à l'augmentation des impôts anciens ou à la création d'impôts nouveaux.

II.

Les partisans de l'impôt sur le revenu ont saisi cette occasion pour proposer de nouveau leur système. Il est donc vrai que, partout où on l'établit, cette contribution est la ressource des mauvais jours et la fille des grandes crises. L'Angleterre ne s'est résignée à la subir qu'en 1797, pendant la guerre de la Révolution française, et en 1842, après l'agitation produite par la ligue des céréales. Encore ne l'a-t-elle supportée qu'avec l'espérance de voir ce mal transitoire diminuer peu à peu et même disparaître définitivement. La France, si nous sommes obligés d'y recourir, l'acceptera aussi comme une conséquence forcée de ses désastres, comme un remède douloureux à des souffrances extrêmes. Comme il est presque sans exemple dans notre histoire financière qu'une contribution dont le produit est important ait disparu, quelque mal assise qu'elle fût, réfléchissons bien avant d'introduire l'impôt sur le revenu, et n'y

recourons que s'il nous est impossible, sans ce moyen, de remplir nos engagements. Il faut d'autant plus y réfléchir que dans notre pays cet impôt se trouve en présence d'objections spéciales qu'il n'a pas rencontrées ailleurs. Nous n'aurons pas en effet de peine à démontrer qu'en France le revenu est atteint de plusieurs manières.

La contribution foncière n'est qu'un impôt sur le produit net moyen des propriétés bâties ou non bâties, et le Trésor reçoit de ce côté environ 170 millions. C'est moins qu'il ne recevait en 1791, car le principal fut, à l'origine, fixé à 240 millions. La réduction s'explique par la création postérieure de taxes de consommation et de droits de mutation dont l'incidence réfléchissait sur les propriétaires du sol. Malgré cette diminution, la contribution foncière est dans certaines communes égale au cinquième du revenu, et toute addition serait extrêmement onéreuse. Un impôt de 5 pour 100 sur le revenu porterait la charge à 25 pour 100 ou au quart. Il est vrai que, dans beaucoup d'autres communes, l'impôt foncier est plus léger, et descend jusqu'au dix-septième du revenu. Est-ce une raison pour écraser par une augmentation les contrées qui sont surtaxées? — La contribution personnelle-mobilière est-elle autre chose qu'un *income-tax* sur la valeur locative de l'habitation? C'est même un impôt général sur les revenus de toute espèce, et on lui a, bien à tort, donné la qualification de mobilier, car nous le payons, que nos rentes viennent du sol, d'inscriptions sur le grand-livre, de créances soit hypothécaires, soit chirographaires, ou de l'exercice d'une profession. Les agents du fisc s'inquiètent peu de savoir si nous nous acquittons envers notre propriétaire avec de l'argent envoyé par des fermiers ou avec des coupons détachés d'actions et d'obligations. Les mêmes observations sont vraies de la contribution des portes et fenêtres, avec cette particularité qu'il est difficile de déterminer si c'est le propriétaire ou le locataire qui la paie. Le premier en fait l'avance au Trésor, mais la loi lui accorde un recours contre le second, et celui-ci cherche à se défendre par les clauses du bail contre cette action récursoire. Quoi qu'il en soit, c'est le revenu de l'un ou de l'autre qui supporte cette charge. Les patentes atteignent les

profits ou honoraires des professions tant commerciales que non commerciales, — par un *droit fixe* qui varie suivant la nature de la profession et la population de la ville, — par un *droit proportionnel* d'après l'importance des affaires présumée suivant la valeur locative de l'habitation et des locaux affectés à l'exercice de la profession. Ainsi toutes nos contributions directes de répartition ou de quotité sont assises sur le revenu tantôt directement évalué, comme en matière d'impôt foncier, tantôt présumé d'après des signes extérieurs, ce qui a lieu pour les impôts mobiliers, des portes et fenêtres et des patentes. Aucune n'a pour base le capital, de sorte que des valeurs considérables, qui constituent des valeurs importantes, sont presque affranchies des charges publiques. Ainsi les collections de tableaux ne contribuent pas pour la part la plus faible aux recettes du Trésor, et il en est de même des terrains ou emplacements qui, dans les grandes villes où on peut les vendre au mètre, sont uniquement imposés comme terres arables de première qualité, quoique souvent ces biens constituent des patrimoines à chiffrer par millions.

Le terrain n'est donc pas libre chez nous pour établir un impôt sur le revenu. Nous ne pourrions que greffer ce nouvel impôt sur d'autres impôts, ce qui augmenterait la bigarrure déjà grande de notre système financier. Quand les Anglais l'ont adopté, ils se trouvaient en présence d'un impôt foncier presque nul (le produit en était de 30 millions de francs) et d'une taxe sur les fenêtres qui ne tarda point à disparaître des ressources de l'Échiquier. Les taxes locales n'y faisaient pas obstacle; d'abord ces contributions ne profitaient pas au Trésor public, et correspondaient d'ailleurs à des dépenses déterminées du comté ou de la paroisse, à peu près comme nos centimes spéciaux pour les chemins vicinaux, le cadastre et l'instruction primaire.

Nous comprendrions, sans le conseiller cependant, que, dans une période de calme et de prospérité, on proposât de remplacer toutes les contributions directes par un impôt général sur le revenu, assis d'après la déclaration des parties et contrôlé par une commission; mais en sommes-nous là et pouvons-nous, dans la crise que nous traversons, bouleverser tout notre sys-

tème financier, abandonner des recettes connues pour courir après des résultats incertains, renoncer à des taxes que perçoivent des agents exercés et auxquelles nos habitudes sont façonnées, pour une innovation qui dérouterait le personnel des finances et ferait violence à nos coutumes? Personne encore n'a mis en avant ce projet radical, et les promoteurs de cette imitation anglaise se sont bornés à proposer un impôt supplémentaire. Pour le propriétaire foncier et le commerçant patenté, la mesure équivaudrait à une addition de centimes qui dépasserait peut-être le chiffre des 45 centimes de 1848; on pourrait même soutenir que les centimes additionnels seraient préférables, puisque la perception n'exigerait ni agents nouveaux, ni changement dans les procédés de l'assiette et du recouvrement. Il est vrai que, par les centimes additionnels, nous n'atteindrions pas le revenu des capitaux mobiliers; mais cette observation conduit à dire que, si nous ne voulons pas faire de doubles emplois avec les impôts déjà existants, l'impôt sur le revenu doit, chez nous, être limité aux capitaux mobiliers. Le projet se rapprocherait alors beaucoup de la proposition qui a souvent été faite de taxer les valeurs mobilières.

Il existe cependant une différence sensible entre les deux idées. L'impôt sur les valeurs mobilières atteindrait chaque action, obligation, rente ou créance, et cette imposition aurait pour résultat de déprécier immédiatement le titre d'une somme égale au capital dont la taxe représenterait la rente. Si 100 francs de 4 1/2 valent 1,820 francs au taux de 82 francs, ils ne vaudraient plus que 1,800 francs le lendemain du jour où on les grèverait d'une taxe de 1 pour 100. La charge serait donc supportée par le propriétaire actuel, qui, au moyen d'une perte sur le capital, paierait pour tous les porteurs qui se succéderont. A la vérité, on en pourrait dire autant des surcharges sur la propriété foncière; mais les mouvements dans les prix des terres sont plus lents que ceux des valeurs de Bourse, de sorte que les additions aux contributions foncières se répartissent mieux entre les propriétaires successifs en cas de vente et de revente. D'un autre côté, si le bien reste dans la famille, le propriétaire retrouve, par la marche progressive du prix

des terres relativement à l'argent, la compensation à la moins-value momentanée de son immeuble. Un impôt général sur le revenu des capitaux mobiliers n'aurait pas les mêmes conséquences qu'un impôt sur les valeurs mobilières, parce qu'il ne porterait pas sur tel ou tel titre déterminé. Le contribuable ferait une déclaration générale de son revenu sans avoir à faire connaître ni le nombre, ni les numéros, ni la qualité des valeurs dont il est propriétaire, et dès lors personne ne pourrait dire de quelle somme est grevée annuellement une action ou une obligation. En effet, le revenu aurait été déclaré en bloc pour un total formé avec des éléments fort divers, avec les intérêts de créances sur particuliers et les coupons de rentes ou obligations de l'État, des villes et des compagnies. Comment en ce cas déterminer la part pour laquelle chaque titre entre dans le total de la taxe? Entre l'impôt sur le revenu mobilier et l'impôt sur les valeurs mobilières, il y a plus qu'une nuance, il y a une différence profonde qui se mesure par les effets.

Si donc jamais l'impôt sur le revenu entre dans notre législation, il faudra ou qu'on remplace les contributions directes actuellement existantes par un impôt général sur le revenu, ou que la taxe nouvelle soit limitée au revenu des capitaux mobiliers. Autrement on tirerait deux ou trois moutures du même sac. Même ainsi restreinte, l'innovation donnerait encore prise à la plupart des objections qu'on élève contre l'impôt général du revenu et spécialement à celles qui touchent aux difficultés de l'assiette.

L'obstacle principal à l'impôt sur le revenu tient aux facilités qu'auront les contribuables pour dissimuler une partie de leurs richesses. Jusqu'à présent, nos lois n'ont frappé que les revenus ostensibles, et se sont bornées, pour ceux qui se cachent, à les saisir en vertu de présomptions fondées sur des signes apparents. Si on veut atteindre directement le revenu des capitaux mobiliers, il faudra de toute nécessité demander la déclaration des parties intéressées. De deux choses l'une : ou cette déclaration sera contrôlée, ou on l'acceptera sans examen. A défaut de contrôle, la fraude annulera le produit de l'impôt, et si on fait la vérification, les agents du fisc mettront la main

sur les affaires les plus secrètes des contribuables. Celui-ci, pour cacher une position gênée, déclarera des revenus qu'il n'a pas. Le contrôlera-t-on pour le réduire? Celui-là fera des déclarations insuffisantes et résistera, ne serait-ce que pour lasser les agents du fisc et arriver en bataillant à consommer sa fraude. En Angleterre, la contribution atteint à la fois les biens apparents et les richesses qu'il est facile de cacher, de sorte que la difficulté ne porte que sur une partie de la matière imposable. D'ailleurs le produit de l'impôt est considérable, et l'efficacité financière en diminue le caractère vexatoire. En France, on ne pourrait imposer, — équitablement du moins, — que la richesse prompte à fuir, et, comme le produit serait relativement faible, les vexations inséparables de cette taxe paraîtraient d'autant plus douloureuses aux citoyens. Il est du reste probable que nous pousserions l'imitation jusqu'au bout, et que de même qu'en Angleterre nous exempterions les revenus au-dessous d'un chiffre déterminé. Sans aller jusqu'au chiffre de 3,750 fr., adopté d'abord par la loi anglaise, nous n'imposerions que les revenus au-dessus de 1,200 francs; mais cette dispense nécessaire enlèverait au Trésor public une grande partie des recettes, car les fortunes sont tellement divisées chez nous que les rentes de 1,200 francs forment la masse la plus considérable de la richesse du pays.

Deux députés, MM. Houssard et Louis Passy, ont fait à l'Assemblée nationale la proposition de supprimer l'impôt mobilier pour y substituer un impôt de quotité fixé au vingtième du revenu des capitaux mobiliers, dont ils estiment que le produit atteindrait la somme de 116 millions. Il en résulterait une augmentation de recettes de 60 millions environ. Ce serait à notre avis moins un impôt sur le revenu qu'une taxe sur les valeurs mobilières, car la charge pèserait sur chaque titre déterminé par sa nature et son numéro, ce qui aurait pour conséquence de déprécier instantanément la valeur en capital des actions, obligations ou créances; nous avons en effet démontré que le caractère distinctif de l'impôt sur le revenu tient à la déclaration faite en bloc, et que le droit sur les valeurs mobilières frappe chaque titre déterminé. Les mêmes observations

s'appliquent au projet de M. Flottard, qui propose de soumettre le paiement des coupons et intérêts des actions, obligations ou créances à l'emploi d'un bordereau revêtu d'un timbre proportionnel et appelé timbre-quittance. Seulement la taxe de M. Flottard ne serait pas aussi élevée que celle de MM. Houssard et Passy (3 pour 100 au lieu de 5 pour 100); mais, dans les deux projets, chaque titre serait grevé d'une taxe qui aurait pour conséquence de faire baisser du jour au lendemain la cote de la Bourse. Il faudrait, pour lui donner un nom approprié à sa nature, l'appeler impôt sur le capital et non impôt sur le revenu. Ajoutons que ces contributions n'atteindraient pas une quantité considérable de matière imposable. D'abord les rentes sur l'État seraient épargnées en vertu d'une disposition expresse, et il faut reconnaître que cette dispense serait conforme aux principes. Serait-il équitable qu'en vertu des pouvoirs inhérents à la souveraineté, l'État pût retirer le lendemain une part de ce qu'il avait promis la veille comme partie contractante? La réduction serait d'ailleurs non-seulement injuste, mais impolitique, parce qu'il en résulterait une atteinte funeste au crédit public dans un temps où le crédit est la dernière ressource du pays. Des moyens variés parviendraient aussi à soustraire les créances chirographaires, et la crainte d'une amende même égale au quintuple du droit ne préviendrait pas la fraude, car le contribuable espère échapper à la surtaxe qui n'est qu'un mal éventuel, et préfère (c'est un fait dont l'observation est constante), s'exposer à ce péril, dont la réalisation est douteuse, plutôt que de supporter un impôt, mal immédiat et certain. Ces objections expliquent que le gouvernement ait reculé devant cette innovation et mieux aimé recourir aux augmentations des contributions indirectes.

III.

Le ministre des finances a procédé moins par création d'impôts nouveaux que par augmentation des anciens, toutes les

fois qu'une surtaxe lui a paru être supportable. Il propose cependant de taxer les papiers et les allumettes, dont la fabrication avait jusqu'à présent été franche d'impôts, et de soumettre à un droit d'enregistrement proportionnel les contrats d'assurance, qui ne payaient qu'un droit fixe; mais la plus grande partie des sommes dont le Trésor a besoin est demandée par le budget rectifié soit à l'augmentation ou au rétablissement des taxes anciennes, soit à la répression des fraudes qui réduisent le produit des contributions sur celui des droits de timbre et d'enregistrement.

La fraude la plus fréquente est celle qui consiste à dissimuler une partie du prix en matière de ventes d'immeubles. Aujourd'hui l'administration, pour faire la guerre à cette fraude, n'a pas d'autre moyen que de requérir l'expertise des biens vendus; mais elle ne fait de procès que s'il s'agit d'un écart considérable, et presque toujours le prix apparent est fixé de manière qu'il y aurait témérité à le contester. La crainte des amendes et du double droit ne suffit pas pour assurer la sincérité des déclarations, parce que la prime de la dissimulation est forte quand il s'agit d'un droit aussi élevé que celui dont les mutations immobilières sont grevées (5 francs 50 cent. en principal et 6 francs 60 cent. avec les deux décimes de guerre)[1]. Les moyens que le projet de budget propose sont rudes et d'une efficacité assurée. Si le prix entier est dû, le vendeur n'aura d'action en justice que pour la somme portée à l'acte. Si la somme entière ou seulement la part dissimulée a été payée comptant, l'acquéreur aura le droit de réclamer au vendeur, pendant une longue période de temps, tout ce qui excèdera les énonciations de la vente. Il est sûr que, sous les coups de cette menace, dont les effets seraient à redouter pendant trente ou au moins pendant dix ans, le vendeur ne consentira pas à se faire le complice du mensonge. Cette idée n'est pas nouvelle, car déjà en 1863 elle avait été introduite dans un projet de loi sur la matière, et on la retrouve dans un autre projet qui fut en 1869 soumis au Corps législatif. C'est

[1] Aujourd'hui 6 francs 87 1/2 avec les deux décimes et demi de guerre.

d'ailleurs une imitation de ce qui a été décidé par une jurisprudence aujourd'hui bien fixée sur la cession des offices. Comme la dissimulation du prix des charges transmissibles a pour conséquence de soustraire les traités à l'examen de la chancellerie, les tribunaux y voient une entreprise contraire à l'ordre public. Aussi le vendeur est-il non-seulement privé d'action pour les sommes non déclarées, mais exposé à la répétition de ce qu'il a indûment reçu. Si on n'avait pas assuré le contrôle par ce moyen énergique, les officiers ministériels auraient continué à payer ces prix exorbitants qui trop souvent ont été le prélude et la cause de chutes désastreuses. Un motif d'ordre public justifie la disposition qui accorde la répétition à l'acquéreur, bien que celui-ci soit peu digne d'intérêt lorsqu'il profite de la rigueur du droit pour ne pas tenir sa parole. Un intérêt fiscal est-il suffisant pour étendre des dispositions qui sont une véritable récompense de la mauvaise foi? Quelques voix dans la commission du budget se sont élevées contre cette innovation, la traitant d'immorale, et demandant qu'on n'introduisît pas dans nos lois cette semence de corruption. Suivant nous, la mesure sera tellement efficace que les effets démoralisateurs n'en sont pas à redouter. Le vendeur ne s'exposera point à l'action en répétition, parce que, n'étant pas chargé de payer les droits de vente, il n'aura pas d'intérêt à se faire le complice de l'acheteur contre le Trésor. Si la disposition proposée est, comme on le lui reproche, entachée d'immoralité, le remède est dans l'efficacité de la répression, parce qu'elle est tellement sévère qu'il n'y aura jamais lieu à l'appliquer. Le vendeur serait d'ailleurs mal fondé à se plaindre, parce qu'il lui est facile d'éviter le recours en exigeant la déclaration de tout le prix. Ce qu'on pourrait avec plus de fondement reprocher à cette disposition, c'est d'être excessive, car peut-être aurait-il suffi, pour prévenir tout concert frauduleux entre les parties contractantes, de les condamner toutes deux à une forte amende. Cette appréhension suffirait probablement pour empêcher le vendeur de concourir à une dissimulation où il n'a aucun intérêt. Le ministre a sans doute craint que les parties ne s'entendissent pour se partager le

bénéfice de la fraude, et que cet appât n'enlevât à la sanction par les amendes et le double droit une grande part d'efficacité. Quoi qu'il en soit, le gouvernement espère que de ce côté, sans augmentation des tarifs et par l'effet de la sincère application de la loi sur l'enregistrement, nous obtiendrons environ 16 millions. Dans ce total est compris le produit de l'enregistrement des baux. Ce droit, qui n'est exigible actuellement que sur les baux écrits, serait, d'après le projet de loi, dû pour les baux, même verbaux toutes les fois que par des mentions dans les actes ou par l'inscription au rôle des contributions directes l'administration en prouverait l'existence.

Un autre article du projet a pour but de combattre les fraudes auxquelles a donné lieu l'ouverture de crédit. D'après une jurisprudence qui a prévalu, l'acte où est constituée l'hypothèque qui garantit l'opération n'est pas taxé au droit proportionnel d'obligation (1 pour 100); ce droit n'est exigible qu'à la réalisation, c'est-à-dire au moment où le créditeur verse les sommes entre les mains du crédité. Or, dans presque tous les cas, il est impossible de prouver ces versements, car le prêteur se contente de simples billets non enregistrés, parce que l'ensemble de l'opération est garanti par une hypothèque. Partant de cette idée qu'ordinairement les crédits sont réalisés jusqu'à concurrence de moitié, le ministre propose de percevoir 50 centimes pour 100 au moment de l'acte, sauf à exiger le surplus, si la réalisation est plus tard prouvée. La première partie du droit proportionnel serait d'ailleurs définitivement acquise, alors même que le crédit ne serait pas utilisé, car c'est un principe en cette matière que les droits légalement perçus ne sont pas restituables.

Nous ne trouvons pas dans le projet une innovation qui, en 1869, avait été proposée en Conseil d'État. Il s'agissait de substituer, pour l'assiette des droits de mutation par décès, la valeur vénale à la valeur capitalisée d'après le revenu multiplié vingt fois[1]. Au premier abord, on ne s'explique pas cette différence entre la vente et la succession. Pourquoi, dans un cas, perçoit-

[1] Aujourd'hui 25 fois pour les immeubles ruraux.

on sur la valeur vénale, tandis que dans l'autre on prend le revenu multiplié, différence considérable qui diminue de moitié le produit du droit sur les transmissions par décès? Si on adoptait la valeur vénale dans les deux cas, le droit de succession serait doublé dans les campagnes et un peu diminué dans les villes, où les maisons rapportent plus de 5 pour 100. Il est facile de comprendre que le gouvernement ait reculé devant une disposition qui aurait pour conséquence de faire peser sur les biens ruraux une charge exorbitante et de dégrever les propriétés les plus productives[1]. Les héritiers ou légataires, d'ailleurs, doivent les droits sur l'actif brut de la succession, sans déduction des dettes, ou, pour employer le mot technique, *sans distraction des charges*. L'acheteur, au contraire, ne paie que sur le prix net, ce qui explique suffisamment pourquoi le tarif est plus élevé quand il s'agit d'une vente qu'en matière de succession.

Le projet de budget ménage le commerce en même temps que les propriétaires fonciers. On n'y voit point figurer, en effet, d'augmentation sur le timbre proportionnel des effets de commerce. L'administration cependant aurait trouvé là une ressource considérable et dont la charge serait peu sensible, car le tarif en vigueur n'est pas élevé, et on pourrait, selon nous, le doubler sans que la surtaxe parût trop lourde aux contribuables. Quel souscripteur d'un effet de 100, 200 ou 300 francs s'apercevra qu'on lui demande 10 ou 15 ou 20 centimes au lieu de 5 ou 10 centimes? Jamais taxe ne satisferait mieux à l'*anesthésie* de l'impôt, et cependant cette mesure procurerait, sans faire crier les imposés, une vingtaine de millions au Trésor.

Quant au timbre sur les journaux et écrits périodiques, le projet propose de remettre en vigueur la loi de 1850. On reprendrait donc la distinction entre les journaux avec feuilleton et les journaux sans feuilleton. Les premiers seraient soumis à une surtaxe de 1 centime par feuille (6 centimes par feuille pour les premiers et 5 centimes par feuille pour les seconds).

[1] La multiplication par vingt a été maintenue pour les maisons.

Ces droits sont assurément élevés, si on les compare au régime de complète exemption sous lequel vit aujourd'hui la presse, mais modérés par rapport aux droits qui la grevaient avant le décret abolitif du timbre. La question du reste sera reprise lorsque le rétablissement du calme permettra de discuter une loi organique de la presse. Aujourd'hui le retour, à titre de mesure provisoire, à une loi qu'avait adoptée une assemblée libérale sous la constitution de 1848, nous paraît être la mesure la mieux appropriée aux circonstances, puisque le temps manquait pour réviser la législation. Nous devons cependant faire remarquer que la taxe de 1850 est aggravée, parce qu'elle s'ajoute à l'impôt sur le papier. L'exposé des motifs évalue à environ 8 millions le produit du timbre sur les journaux. C'est presque un dixième de ce que doivent donner les surtaxes de timbre et d'enregistrement dont le gouvernement attend une somme d'environ 90 millions. Sur ce total, il faut s'attendre à quelques mécomptes, car les produits de plusieurs articles sont d'une évaluation difficile. L'élément dont le résultat est le plus sûr, c'est assurément le deuxième décime additionnel que le projet propose d'ajouter à tous les droits sans exception perçus par l'administration du timbre et de l'enregistrement; le rendement en est évalué à environ 31 millions. La qualité de taxe additionnelle permet d'en apprécier le produit avec certitude, parce que les calculs sont établis sur un principal connu.

Le projet demande aussi beaucoup aux contributions indirectes, et spécialement aux taxes sur les boissons. Les droits de détail et d'entrée sont trop élevés pour qu'on pût songer à les augmenter; mais la vente en gros ne donne pas tout ce qu'elle pourrait produire, c'est pour l'atteindre que le projet double les droits de circulation. « Il paraît possible de les doubler, dit l'Exposé des motifs, ce qui laissera encore le nouveau droit au-dessous du tarif imposé en 1817. L'équité commande d'ailleurs de réduire l'écart qui existe, au profit des classes aisées, entre le droit de circulation et le droit de détail. » Certes l'écart reste énorme malgré cette augmentation, puisque le droit de détail est de 15 pour 100 en principal ou 18 pour 100 avec

les décimes (*ad valorem*), tandis que le maximum du droit de circulation, ou 2 francs 40 centimes par hectolitre, ne dépassera pas la proportion de 5 pour 100 de la valeur. Une aussi grande différence serait injustifiable, si l'énormité du droit de détail n'avait pour but, peut-être même pour effet, en grevant la consommation du cabaret, de retenir l'ouvrier dans sa famille. Cette pensée humaine ne sera réalisée que le jour où l'approvisionnement de l'ouvrier pour la consommation domestique ne sera pas chargé des mêmes droits que la consommation au cabaret. L'achat par 25 litres au moins (c'est la quantité qui est nécessaire pour la vente en gros) est au-dessus des ressources normales des petits ménages, et l'inégalité devant l'impôt entre la classe aisée et la classe pauvre sera choquante tant qu'on n'aura pas trouvé le moyen, par l'organisation des *débits à emporter*, de libérer la consommation domestique. Les débits à emporter sont une institution connue en Angleterre, et il y a déjà longtemps qu'on a proposé d'imiter ce qui est pratiqué chez nos voisins. Cette amélioration a notamment été signalée en 1850, lorsque l'Assemblée nationale fit procéder, sur l'impôt des boissons, à l'enquête qui donna lieu au remarquable rapport de M. Bocher. Malheureusement cette idée n'a pas été depuis même étudiée, et le droit de détail a continué de grever la vie de famille aussi bien que les dépenses d'auberge. Peut-être est-ce une des causes — nous ne croyons pas que ce soit la seule — qui ont détruit le charme du foyer et poussé les ouvriers vers la fréquentation des cabarets. Il faut que notre loi soit changée en ce point, et si, malgré tout, les mauvaises habitudes l'emportent, que la responsabilité retombe sur le vice. Nous demandons, avec la plus vive insistance, que la plus petite part ne soit pas imputable aux défauts du régime fiscal.

Le projet frappe sans ménagement les absinthes, eaux-de-vie et alcools, qui, à l'avenir, paieraient 125 francs de droit de consommation par hectolitre, au lieu de 75 francs qu'ils supportaient depuis 1852. L'énormité du droit n'entravera-t-elle pas la consommation de façon à nuire soit au commerce, soit au Trésor? Cette éventualité ne serait pas à craindre d'après l'exposé des motifs, car la valeur vénale de l'eau-de-vie a souvent

varié de 60 à 200 fr. par hectolitre, sans que la hausse ait réduit la consommation. Or, une surtaxe de 50 francs est bien inférieure à l'écart entre ces deux extrêmes, et il n'est pas à craindre d'après l'Exposé des motifs, qu'elle ait pour effet d'arrêter la vente des alcools. C'est possible, et nous l'espérons; mais il ne faudrait pas pousser trop loin cette manière de raisonner. Si la consommation s'est soumise sans fléchir au prix extrême de 200 francs par hectolitre, rien ne prouve qu'elle se maintiendrait encore jusqu'à 250 fr. Or, l'effet de la surtaxe porterait la valeur vénale jusqu'à ce chiffre, si l'innovation financière coïncidait avec la cherté des alcools. Cette réserve faite sur l'exactitude des motifs, il faut reconnaître que cette taxe, si elle n'a pas la propriété de supprimer le vice, avertit durement le consommateur du mal que ces boissons peuvent causer à sa santé. Il est certain que l'élévation du prix des absinthes et alcools produite par la surtaxe n'empêchera pas les mauvaises habitudes; mais l'ivrogne du moins ne suivra point son penchant sans être prévenu par les exigences fiscales qu'il cherche des plaisirs dangereux. C'est parce que cette boisson est peu digne d'intérêt que le ministre propose de la frapper sans ménagement.

Le projet étend les droits de licence (un droit de 20 francs par an) aux bouilleurs de crû, c'est-à-dire aux propriétaires qui brûlent eux-mêmes les vins de leur récolte. Cette disposition ne peut pas être approuvée, parce que le bouilleur de crû n'exerce pas une profession distincte; c'est un propriétaire qui transforme lui-même sa récolte, et son opération est analogue à toutes les manipulations du raisin. La violation des principes serait d'ailleurs inexcusable, parce qu'elle ne pourrait pas s'expliquer par les besoins du Trésor. L'Exposé des motifs, en effet, n'évalue pas à plus de 40,000 francs la somme que produirait cette extension du droit de licence.

Les lois en vigueur distinguent, au point de vue fiscal, les bières fortes et les petites bières. Les premières paient un droit de fabrication de 2 fr. 40 cent., et les secondes un droit de 60 centimes par hectolitre. Cette distinction disparaîtrait d'après le projet, et toutes les bières seraient soumises au droit le plus

élevé, de sorte que l'unification des tarifs se ferait tout au rebours des vœux constamment exprimés par les brasseurs, qui demandaient l'adoption d'un tarif uniqne sur le pied du droit le plus faible. Si le projet était adopté sur ce point, la taxe serait quadruplée à l'égard des bières faibles, qui, dans les départements du nord de la France, sont employées, surtout pendant la saison de la récolte, pour rafraîchir les ouvriers ruraux. Cette surtaxe qui grèverait environ 2 millions d'hectolitres paraîtrait d'autant plus exorbitante que les bières faibles sont uniquement consommées par la classe ouvrière, et que la taxe ne serait pas plus élevée pour les bières fortes, dont l'usage est plus particulièrement destiné aux classes aisées. Comme le produit de cette augmention ne dépassera point 1,200,000 ou 1,300,000 francs, peut-être trouvera-t-on avec nous que la somme est petite par rapport aux inconvénients politiques de cette mesure fiscale. Nous ne ferons, au contraire, pas d'objection contre les droits sur les cartes à jouer. Par doublement des taxes anciennes, on prélèvera environ 1,500,000 francs sur nos plaisirs, et nous conseillerons même de prendre davantage sur cette matière imposable, si l'élévation du droit ne devait pas avoir pour effet d'arrêter le développement de la consommation.

IV.

Laissons ces réformes secondaires et abordons la partie importante du projet. C'est la matière des douanes qui mérite surtout d'attirer notre attention, parce que les réformes que propose le gouvernement sont telles que nos relations commerciales avec l'étranger en seraient bouleversées. C'est un revirement qui non-seulement emporterait les traités de 1860, mais qui étonnerait même les partisans du système protecteur, car les innovations proposées s'éloignent des principes admis par cette école depuis Colbert, ou plutôt depuis Henri IV. En effet, les opinions qui sont généralement attribuées au ministre de

Louis XIV avaient été avant lui exprimées au XVIe siècle par Barthélemy Laffemas, et formulées par René de Biragues, rédacteur d'un édit de 1578. La règle que les fondateurs du système protecteur regardaient comme incontestable consistait à épargner les matières premières employées par nos manufactures, et à imposer les produits fabriqués au dehors et importés en France. C'est une manière de favoriser doublement l'industrie, soit en évitant le renchérissement de la fabrication, soit en défendant nos produits fabriqués contre la concurrence étrangère. Il y avait là une protection efficace et un système cohérent.

M. Pouyer-Quertier, qui cependant appartient à l'école de Colbert, a l'intention de changer ce qui a été admis par ses maîtres et de taxer à 20 pour 100 *ad valorem* les matières textiles, cotons en masse, laines en suin ou lavées, lins, chanvres, soies grèges, à peu près tout ce qui est mis en œuvre par nos filatures et nos fabriques de tissage. Chose digne de remarque, les produits fabriqués à l'étranger sont épargnés par les nouveaux tarifs. On pourrait croire que M. Pouyer-Quertier est converti au libre-échange, puisque, à l'inverse de Colbert, il semble disposé à ouvrir nos portes aux produits ouvrés. Qu'on se détrompe : il y a dans son projet la doctrine apparente et la doctrine cachée; cette dernière se trouve dans deux articles qui méritent d'être mis en relief, bien que les rédacteurs du projet les aient relégués à une place modeste. C'est dans les articles 20 et 21 que se trouve la véritable pensée du gouvernement. Aussi en faut-il citer ici le texte, tant ces dispositions méritent que la portée en soit déterminée avec soin.

« Article 20. Des *drawbacks* pourront être accordés à la sortie des produits fabriqués avec les matières atteintes par ces droits. Le taux en est fixé par un arrêté du chef du pouvoir exécutif, rendu après avis du comité consultatif des arts et manufactures.

« Article 21. Les produits étrangers similaires de ceux qui profiteront des *drawbacks* seront frappés de surtaxes correspondantes à ces *drawbacks,* et déterminées aussi par des arrêtés du chef du pouvoir exécutif. »

Autant vaudrait dire que le commerce international de notre pays ne sera plus régi par la loi, mais par des arrêtés qui supprimeront ou établiront les droits, sans autre formalité qu'un avis du conseil des arts et manufactures. Lorsque le commerce a plus que jamais besoin de sécurité, la loi organiserait l'incertitude et découragerait les efforts persévérants, car avec un semblable régime toute longue entreprise serait impossible. A-t-on oublié que l'échelle mobile a succombé sous le poids des difficultés que l'instabilité des droits créait aux calculs des commerçants? On pourrait le croire, puisqu'on nous propose d'étendre à l'ensemble des douanes les défauts qui ont ruiné la législation sur les céréales. Au point de vue politique, ces nouveautés seraient la négation du régime parlementaire, et, pour le commerce, ce serait l'alanguissement des affaires par l'appréhension des changements trop brusques de tarifs.

Nous avons été surpris aussi de voir reparaître le système des *drawbacks*, que nous croyions définitivement abandonné et condamné par l'expérience. Il est démontré en effet, pour les industriels de toutes les catégories, que la restitution à la sortie des droits perçus sur les matières brutes donne lieu à d'insurmontables difficultés. Comment reconnaîtra-t-on la substance sous les mille transformations qu'elle subit? Si c'est de la laine, retrouvera-t-on les quantités introduites dans des tissus mélangés de coton, de soie ou de vieilles laines provenant d'effilochages? Saura-t-on déterminer la proportion de la teinture et tenir compte des degrés divers auxquels se fait la charge des couleurs? Les mêmes difficultés se présenteront pour l'industrie de la soie, puisqu'elle est aussi mélangée avec des laines et des cotons. Plus que toute autre substance, la soie a la propriété d'absorber la teinture, si bien qu'à Saint-Étienne on emploie les couleurs à forte dose pour donner à des rubans d'un tissu très léger une consistance qui les fait ressembler à des rubans épais. D'un autre côté, la soie ouvrée sort sous des formes très variées, non-seulement en tissus purs ou mélangés, mais en objets difficiles à mesurer, tels que les boutons, les lacets, etc. On se résignerait peut-être à ces difficultés, si le régime proposé devait procurer au Trésor des ressources im-

portantes; mais, loin d'y gagner, le Trésor est exposé à perdre. Les manufacturiers en effet peuvent habilement faire sortir en produits ouvrés des quantités de matières supérieures à celles qui étaient entrées à l'état brut. Ils n'ont, pour réaliser ces bénéfices sur la fortune publique, qu'à faire sortir des laines ou des soies produites à l'intérieur et des cotons introduits en fraude. Ainsi le Trésor serait obligé de restituer plus qu'il n'aurait reçu. Ne vaudrait-il pas mieux, au point de vue financier, établir des droits purement fiscaux de 1 à 5 pour 100 que d'élever jusqu'à 20 pour 100 des taxes restituables à la sortie? L'administration des douanes percevrait moins, mais les recettes seraient acquises définitivement, et l'État ne serait pas exposé à perdre. Il est vrai que, d'après le projet de budget, le *drawback* donnerait lieu à la perception d'un droit correspondant sur les produits fabriqués similaires venant de l'étranger; le produit de ces taxes d'importation ne compenserait pas, tant s'en faut, la perte résultant de la restitution à la sortie. Nous importons peu les produits similaires à ceux que notre industrie fabrique pour l'exportation. Pour les soieries notamment, le droit d'entrée ne rapporterait presque rien, tandis que la restitution des droits à la sortie porterait sur des quantités considérables. Il en serait peut-être autrement pour les cotons, parce que, depuis la cession de l'Alsace, notre industrie cotonnière fabrique plus pour la consommation intérieure que pour celle du dehors. Le *drawback* pour ces produits équivaudrait donc à peu près à un droit protecteur, et peut-être vaudrait-il mieux l'établir ouvertement et directement par la loi que de le créer comme conséquence de la restitution à la sortie ordonnée par arrêté ou décret. En somme, la partie du projet qui est relative aux douanes n'est que le rétablissement pur et simple du système protecteur enveloppé sous le nom d'une compensation au *drawback*.

Nous regrettons que le gouvernement ait soulevé la question du régime économique et ne se soit pas borné à des mesures d'un caractère purement fiscal. En présence de notre situation financière, nous devons tous avoir pour unique préoccupation de créer les ressources dont nous avons besoin, et le

libre-échange doit être relégué au second plan. Pourquoi ne renvoyons-nous pas la discussion de cette question si complexe et si difficile au moment où nous aurons le temps de donner les développements qu'elle comporte? Si les questions constitutionnelles ont été réservées, il serait bon aussi de ne pas trancher, dans une discussion trop rapide, des problèmes qui suspendent et inquiètent des intérêts nombreux. Or, le budget rectificatif de 1871 ne donnera lieu qu'à de courts débats, et si, malgré l'urgence, la délibération se prolonge, le Trésor en ressentira une perte d'autant plus grande que la mise en recouvrement des nouvelles taxes aura été plus retardée. N'a-t-on pas souvent, — et avec raison selon nous, — reproché au gouvernement impérial d'avoir à huis-clos, par un traité de commerce, sans discussion préalable, modifié le régime économique de la France, — d'avoir, sans entendre les intéressés, disposé d'intérêts considérables? Prenons garde de ne pas encourir le même reproche, et ne croyons pas être en règle avec les principes parce que nous accordons de courts instants à la discussion que nos prédécesseurs avaient eu le tort plus grave de supprimer. N'écourtons pas la délibération en la plaçant dans un ensemble qui demande un examen rapide.

La pratique du *drawback* sur les sucres raffinés a démontré que le Trésor est exposé à perdre, et que la restitution des droits à la sortie peut constituer une véritable prime d'exportation. Comme le rendement officiel était fixé à 80 de sucre raffiné pour 100 de sucre brut, les raffineurs qui employaient des procédés pour tirer 85 et 86 pouvaient se faire restituer des sommes que jamais ils n'avaient versées. C'est pour éviter ce préjudice qu'une loi de 1866 substitua au *drawback* l'admission temporaire en franchise. Par ce changement, l'État était exposé à ne pas percevoir tout ce que lui attribuaient les tarifs, mais du moins il ne pouvait pas rendre plus qu'il n'avait reçu, et la prime, s'il y avait prime, se trouvait reportée de la consommation du dehors sur celle de l'intérieur. M. Pouyer-Quertier ne nie pas ces propositions, et son Exposé des motifs en contient l'approbation. « En fait, dit-il, on avait greffé sur le *drawback* une véritable prime, c'est-à-dire qu'on avait

calculé les allocations de manière à faire restituer par le Trésor beaucoup plus qu'il n'avait reçu. » Aussi le ministre veut-il que le *drawback* soit rigoureusement limité au remboursement des taxes, ajoutant que, « dans son fonctionnement normal, il est inattaquable, car il n'est pas rationnel de demander l'impôt des douanes à une marchandise qui ne pénètre sur notre territoire que pour en ressortir après avoir alimenté le travail français. » Mais par quel moyen assurera-t-on l'égalité entre les perceptions et les restitutions? Nous n'en connaissons pas, et, si on en a découvert quelqu'un, c'est un secret que l'Exposé des motifs ne nous a point révélé.

Après avoir confié au Pouvoir exécutif le soin d'établir les *drawbacks,* le projet lui donne aussi le pouvoir de créer des surtaxes de pavillon. Alarmées par cette dangereuse faculté, plusieurs chambres de commerce des villes maritimes, notamment celle du Hâvre, ont fait observer que les surtaxes donneraient lieu à des représailles qui nuiraient au développement de notre marine marchande. « La navigation à vapeur, a dit la chambre du Hâvre, tend à remplacer la navigation à voiles. Or, une des ressources de la navigation à vapeur, quand elle est à l'étranger, est d'aller dans deux ou trois ports voisins les uns des autres, et de prendre dans tous ces ports du fret non-seulement pour les ports de France, mais encore pour des ports étrangers, par exemple pour Buenos-Ayres et Rio-Janeiro, pour Anvers et Liverpool, en même temps que pour Bordeaux et Le Hâvre. Elle a une autre ressource, comme au reste les voiliers sans emploi : elle peut faire un voyage intermédiaire avant de rentrer en France, portant sa marchandise d'un port étranger à un autre port étranger, de Buenos-Ayres à New-York par exemple, de Rio-Janeiro à la Nouvelle-Orléans, de Montevideo à Maurice ou au Chili; puis retour en France. » Toutes ces opérations seront interdites à notre marine par les surtaxes que les gouvernements imposeront à notre pavillon, surtaxes dont l'effet sera de protéger les navires portant les pavillons étrangers.

L'augmentation des droits sur les cafés et les sucres ne donne pas prise aux mêmes objections que les droits sur les matières

premières. Ce sont des denrées destinées à la consommation, et, comme nos habitudes ont fait de ces objets de luxe des objets dont nous ne pouvons nous priver que difficilement, les impôts dont on les frappe sont très productifs. Les sucres seraient surtaxés de trois dixièmes, ce qui portera le droit à 54 francs 60 centimes par 100 kilogr., ou 16 fr. d'augmentation, soit 16 centimes par kilogramme ou environ 8 centimes par livre. Les cafés, dont la taxe avait déjà été portée en 1866 de 50 à 100 fr. par 100 kilogrammes, paieraient 150 fr., soit une augmentation de 25 cent. par livre. Si on les compare aux rigueurs de notre situation, ces modifications paraîtront modérées, et le projet sur ce point mérite d'autant mieux d'être approuvé qu'au moyen de ces augmentations le Trésor recevra 53 millions, à peu près le cinquième de la somme (263 millions) que le ministre des finances attend du remaniement des douanes. Le droit sera cependant trouvé rigoureux relativement aux chicorées, car elles entrent pour des quantités considérables dans la consommation des ouvriers, et nous savons que déjà la nouvelle du projet a causé dans le département du Nord une émotion qui n'a pas été étrangère au revirement politique qui, dans cette contrée, a signalé les dernières élections.

Nous convenons qu'il est fort aisé de trouver des objections et très difficile de découvrir des solutions; mais le public que nous représentons ici a le droit de critique et de réclamation. Nous ne terminerons pas cependant sans rendre au projet du gouvernement la justice que beaucoup lui ont refusée. N'a-t-on pas trouvé qu'il était conçu avec une extrême timidité et gardait trop de ménagements pour un système financier vicieux qu'il faudrait refaire de fond en comble? On attendait mieux de M. Pouyer-Quertier, le fougueux orateur du Corps législatif, qui parlait des questions financières avec l'ardeur d'un tribun, et en même temps avec une pleine connaissance des détails. Au contraire, — et la déception est grande, — M. Pouyer-Quertier, a-t-on dit, conserve tous les cadres, se bornant à de petites mesures comme un commerçant qui cherche à sortir d'une crise, non pas par une entreprise hardie et féconde, mais par des rognures sur ses dépenses domestiques et de légères

augmentations sur ses prix de vente. Ces reproches sont à nos yeux l'éloge de M. Pouyer-Quertier. Il a pensé avec raison que le remaniement des impôts est une entreprise qui convient surtout aux temps de calme, et qu'il y aurait témérité à l'exécuter lorsque nous avons sur le sol français une armée qui attend, pour commencer l'évacuation, le paiement de l'indemnité, lorsque pour nous libérer nous n'avons qu'un terme très court et que nous sommes obligés de faire appel au crédit pour des sommes dont le chiffre dépasse celui de tous les emprunts connus. Les impôts d'un pays sont la garantie de ses dettes, et son crédit se mesure à la solidité de ses finances. Or notre système financier est depuis longtemps connu en France et à l'étranger. Ceux qui prêtent savent quelles sont les ressources de l'État. Y aurait-il eu prudence, la veille d'un emprunt qu'on a eu raison d'appeler colossal, à troubler ces notions et à jeter le public des capitalistes dans l'incertitude sur nos ressources futures? Fallait-il aux notions connues substituer des appréciations confuses et faire douter les prêteurs de la solidité et de l'étendue du gage? M. Pouyer-Quertier a pensé qu'il valait mieux augmenter les droits existants que de recourir à des innovations dont le public n'aurait pas eu avant l'emprunt le temps de mesurer la portée. Il a été récompensé de la justesse de ses idées et de la sagesse de ses propositions, car le public lui a répondu par une véritable explosion de confiance. On ne peut pas en effet donner un autre nom à la soudaineté avec laquelle près de 5 milliards ont été souscrits en quelques heures.

(Extrait de la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 juillet 1871.)

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TOME PREMIER.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.

L'INDIVIDU ET L'ÉTAT.

Pages.

Y a-t-il opposition entre l'individu et l'État? 1
I. La société est nécessaire 4
II. De la famille et des origines de la société 6
III. L'État est-il un organisme? 15
IV. L'humanité tend-elle à l'empire universel? 21
V. L'ignorance sur le but de l'État est-elle favorable à la liberté?... 24
VI. Attributions naturelles de l'État et de l'individu 30
VII. Devoir de l'État d'assurer la sûreté publique 32
VIII. Attributions naturelles de l'État. — La guerre. — La diplomatie. — La justice. — La police 37
IX. Devoirs de l'État pour le maintien de la population 45
X. Fonctions qui appartiennent naturellement à l'individu 59
XI. L'État doit-il se faire producteur? 61
XII. Du travail des prisonniers 67
XIII. L'État est un des facteurs de la production 70
XIV. L'État doit-il intervenir dans la répartition de la richesse? 74
XV. De l'intervention de l'État dans la fixation de la rente du propriétaire et, en particulier, de l'échelle mobile 79
XVI. L'État doit-il intervenir dans la circulation des richesses? 81
XVII. Des droits compensateurs 85
XVIII. Différence de situation économique entre la France et l'Angleterre. 87
XIX. De l'instrument des échanges 89
XX. Des banques d'émission 93
XXI. L'État ne doit pas intervenir dans le règlement des consommations. 104
XXII. De l'intervention de l'État dans l'enseignement 107

Pages.

XXIII. Des subventions aux théâtres 116
XXIV. De l'assistance publique 120
XV. Des chemins de fer 128
XXVI. L'État est-il un but ou un moyen? 132
XXVII. Y a-t-il identité entre le Gouvernement et l'État? 135
XXVIII. La société est-elle l'effet d'un contrat? 142
XXIX. La société prend-elle, en se développant, un caractère consensuel? 144
XXX. Influence de la loi électorale 147
XXXI. De l'influence des lois civiles. 149
XXXII. De la liberté de tester et de la « Réforme sociale » de M. Le Play. 151
XXXIII. De l'école historique et de l'école philosophique en matière de législation 157
XXXIV. De la forme de l'État 159
XXXV. De la succession des formes de l'État 162
XXXVI. De la monarchie absolue 164
XXXVII. De la monarchie représentative et de la monarchie constitutionnelle 166
XXXVIII. Du gouvernement aristocratique 169
XXXIX. Du gouvernement démocratique 173
XL. Du principe des gouvernements d'après Montesquieu 178
XLI. De la séparation des pouvoirs 183
XLII. La réunion des pouvoirs a quelquefois produit d'heureux effets.. 190
XLIII. De la théocratie monarchique et aristocratique. La démocratie peut-elle être théocratique? 192
XLIV. De la séparation de l'Église et de l'État 194
XLV. Du combat entre la Philosophie et la Religion 196
XLVI. De l'administration et de la participation des individus aux fonctions administratives 200
XLVII. Centralisation et décentralisation 205
XLVIII. Participation des individus à la Justice 210
XLIX. Séparation des pouvoirs judiciaire et administratif 212
L. Séparation des pouvoirs. — Subdivisions 215
LI. De la représentation des minorités 218
LII. Histoire de l'État. — Observation générale 220
Platon et Aristote 221
LIII. Histoire de l'État. — Stoïciens. — Cicéron 234
LIV. Histoire de l'État. — Saint Thomas 237
LV. Histoire de l'État. — Renaissance. — Machiavel 243
LVI. Histoire de l'État. — Bodin 248
LVII. Histoire de l'État. — Hobbes. — Spinosa 254
LVIII. Histoire de l'État. — Grotius. — Locke. — Bossuet 259
LIX. Histoire de l'État. — Fénelon. — Montesquieu. — J.-J. Rousseau. 268
LX. Histoire de l'État. — Physiocrates 287
LXI. Histoire de l'État. — Kant. — Guillaume de Humboldt 292
LXII. Histoire de l'État. — Communisme. — Collectivisme 305
LXIII. Histoire de l'État. — Faits. — L'antiquité, le moyen âge, l'État moderne 311
LXIV. Conclusion 323

APPENDICES.

I. Grèves et coalitions 331
II. La loi sur les coalitions à propos du procès des ouvriers typographes 363
III. La loi de 1864 sur les coalitions 390
IV. Qu'est-ce que le billet de banque ? 410
V. Le crédit agricole 421
VI. La liberté économique dans la législation 446
VII. Le budget de 1871 468

FIN DE LA TABLE DU TOME I.

8/3/12

BAR-LE DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911